Niklas Luhmann

Teoría política en el Estado de Bienestar

Versión española e introducción de
Fernando Vallespín

Alianza
Editorial

Títulos originales: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. Esta obra ha sido publicada por Günter Olzog Verlag y "Die Zukunft der Demokratie". Artículo publicado en *Soziologische Aufklärung* 4, por Westdeutscher Verlag.

Calle Telémaco, 43; 28027 Madrid; telef. 741 66 00
ISBN: 84-206-2750-X
Depósito legal: M. 7.757-1993
Fotocomposición: EFCA
Avda. Doctor Federico Rubio y Galí, 16; 28039 (Madrid)
Impreso en Lavel. Los Llanos, nave 6. Humanes (Madrid)
Printed in Spain

INDICE

INTRODUCCION

Entre los grandes teóricos de la teoría social contemporánea, N. Luhmann es probablemente el menos conocido en nuestro país. Fuera del ámbito del Derecho, la teoría de sistemas luhmanniana apenas ha recibido la atención que merece en otros sectores de nuestras ciencias sociales. No deja de ser sorprendente, si tenemos en cuenta su casi entusiasta acogida en países como Alemania e Italia, de donde tan a menudo provienen nuestras influencias intelectuales. Puede que ello se deba a dos circunstancias complementarias: una, el escaso eco que aquí tuviera la teoría de sistemas, que hizo prácticamente imperceptible su revitalización y ulterior desarrollo a lo largo de los años setenta y ochenta; y, en gran medida como consecuencia de lo anterior, la relativa escasez de traducciones de sus obras fundamentales. A este respecto se echa particularmente en falta la traducción de su obra decisiva, *Soziale Systeme* (Suhrkamp: Frankfort, 1984) [1], que supuso un importante cambio de rumbo en su labor teórica al separarse aún más claramente de la teoría de sistemas tradicional y aproximarse al para-

[1] De hecho, existe una traducción al castellano de su primer capítulo en N. Luhmann, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, introducción y traducción de I. Izuzquiza, Barcelona: Paidós, 1990.

digma de la *autopoiesis*. A ello habría que añadir un factor más, que es ya de tipo casi sociológico: la escasa repercusión en nuestro ámbito intelectual de la teoría social y política no normativa o, en general, y con la excepción del estructuralismo, de aquellos enfoques que no se apoyan explícita o implícitamente en una teoría de la acción social. La teoría de sistemas constituye en efecto la viva encarnación de una perspectiva teórica ubicada en las antípodas de aquéllas, como es el caso del *rational choice*, por ejemplo, que extrae sus criterios de explicación de la *acción* social a partir de la formalización cientifista de conductas humanas, desinteresándose, o en todo caso relegando a un segundo lugar, el factor «sistémico» o «estructural». Pero se separa también de todas las versiones del behaviorismo, que son sin duda las que más han favorecido el florecimiento de los estudios empíricos en las ciencias sociales, por no hablar de la teoría política normativa cualquiera que fuera su origen (filosofía analítica, marxismo, teoría crítica, etc.). Puede que en último término, la causa haya que buscarla en la innegable dependencia que el desarrollo de la teoría y ciencia social española ha tenido en las últimas décadas respecto de la propia situación política y social de nuestro país, más atenta a los aspectos de aplicación práctica que a su potencial explicatorio.

La teoría de Luhmann posee además una extensión, complejidad, y grado de abstracción tal, que fácilmente lleva al desánimo a quien —como es nuestro caso— se aproxima a ella desde otras tradiciones de pensamiento. En lo que sigue trataremos de enmendar en lo posible —y dentro de nuestras limitaciones— el desmayo que este hecho puede producir en sus potenciales lectores. Nuestro objetivo fundamental es presentar los escritos *políticos* de Luhmann, y aquí hemos elegido dos bastante representativos. Uno, el más extenso de cuantos hasta la fecha ha dedicado al sistema político, que se corresponde también con su primera fase teórica; y otro, muy breve, pero bien representativo del giro autopoiético de su fase posterior a 1984. Desde luego, no es posible acercarse a la teoría política de Luhmann si no es desde una exposición previa de algunos de sus supuestos teóricos generales. A este respecto conviene dejar sentado que la teoría luhmanniana, como la teoría social clásica, aspira a ofrecer una *teoría general* de la sociedad. Sus trabajos sobre el sistema político constituyen, pues, una de tantas parcelas sobre las que fija su foco de interés. Nuestra intención es ofrecer una exposición didáctica, pero interesada a la vez en desvelar la complejidad que acompaña a este enfoque. La reciente aparición en nuestro país de una excelente monografía so-

bre este autor[2] nos facilita, además, la tarea, ya que no es éste el lugar de ofrecer una presentación detenida y crítica de tan compleja obra. Somos conscientes también de que muchos de sus elementos no son comprensibles sin un previo conocimiento de aquellas teorías —cibernética, neurociencia, constructivismo radical— de las que se vale para integrarlas en una síntesis original. Ante los lógicos límites de espacio, no nos queda otra alternativa que hacerlo de modo casi esquemático. Con la confianza, eso sí, en que esta sintética exposición no desmerezca el indudable peso específico que estos nuevos elementos cobran en la teoría de este autor.

Teoría y circularidad

No es fácil aproximarse a una teoría que parte de la imposibilidad de establecer presupuestos axiomáticos a partir de los cuales observar la realidad. Su rebelión frente a la lógica, su gusto por las paradojas, su elegante y descarado relativismo, eluden una presentación del pensamiento de N. Luhmann a partir de una encadenada exposición de conceptos. No hay una única puerta de entrada para penetrar en su teoría. Se trata más bien de una puerta giratoria que permite el acceso a la misma a partir de cualquiera de sus haces, pero gracias al movimiento —y la colaboración, por tanto— de todos y cada uno de ellos. En los últimos escritos de Luhmann se percibe bien a las claras un esfuerzo por acentuar estos elementos policéntricos, por ensayar caminos de entrada y salida de su teoría apoyándose cada vez en alguno de estos haces, pero siempre con la intención de desvelar los límites epistemológicos de una teoría de la sociedad que es incapaz de gozar de un *centro* de observación a partir del cual describir una realidad en proceso de diferenciación constante.

La reflexión teórica sigue aquí el destino de la realidad sobre la que se proyecta. O, lo que es lo mismo, nuestra capacidad de observar el mundo permanece atada al mismo desarrollo social. Todo postulado científico-social se somete a la circularidad de su propia lógica, ya que la ciencia es en sí misma un sistema social más, con sus propias diferenciaciones y sus propios límites en su capacidad de observación. Penetrar en la teoría luhmanniana nos exige así, como a todo

[2] Nos referimos al libro de Ignacio Izuzquiza, *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*, Barcelona: Anthropos, 1990.

observador de una realidad, un esfuerzo por congelar toda pretensión por erigirnos en observadores externos, como pretendía la lógica clásica. Por valernos de los mismos términos de Luhmann, toda descripción comporta la introducción de distinciones —«diferencias»— para designar unas cosas, y no otras, que quedan sin delimitar. Pero quien así observa debe someter su descripción a una observación recursiva de su propia tarea. Observador y observado forman parte del mismo objeto descrito, y lo quiera o no, el observador *reencuentra* en la observación de lo que observa. En suma, puede afirmarse que Luhmann se manifestaría de acuerdo con F. Varela cuando señala que «en su actual frontera, las ciencias cognitivas descubren que el conocimiento no puede explicarse como una especie de "espejo de la naturaleza", sino más bien como que existe una implicación mutua entre quien conoce y lo que es conocido. Este es, epistemológicamente, un tema querido de la filosofía posmoderna: la ausencia de un "punto de referencia" o la *falta de fundamentaciones*. Está en clara oposición a la tradición científica clásica del objetivismo, que hasta hace bien poco había ejemplificado la física»[3].

Diferenciación social y sistemas sociales

Esta afirmación, que en esencia recoge su presupuesto epistemológico fundamental nos permite, sin embargo, gozar de una cierta libertad a la hora de exponer su teoría. Pensando en aquellos que se enfrentan a ella por primera vez, la forma más económica de hacerlo es, a nuestro juicio, a partir de su teoría de la evolución social, ya que es aquí donde se desbrozará el camino para introducir el concepto de sistema social y su lógica. La teoría de Luhmann es, como la propia teoría social clásica, una teoría de la sociedad moderna. Y, como en aquélla, nos encontramos aquí también con una reflexión sobre la sociedad contemporánea desde un estudio de sus procesos constitutivos. Luhmann coincide con autores como Spencer, Durkheim o Parsons, en describir la evolución social como un proceso de *diferenciación*, de selectividad social constante a través de la articulación de un complejo entramado de roles, normas, instituciones, etc. Distingue así entre tres tipos distintos de diferenciación social —segmenta-

[3] Francisco Varela, «On the Conceptual Skeleton of Current Cognitive Science», en N. Luhmann et al., *Beobachter: Konvergenz der Erkenntnistheorien*, Munich: Fink, 1990, p. 13.

rio, estratificatorio y funcional— que aunque de una u otra forma pueden estar presentes en cualquier tipo de sociedad independientemente de su nivel de complejidad, se corresponden en términos generales a distintas fases de la evolución de las sociedades históricas. El tránsito entre sociedad tradicional y sociedad moderna —por ir al ejemplo que más nos interesa— se va a buscar, por tanto, a partir del principio de diferenciación que predomina en cada una de ellas. En el caso de la sociedad tradicional éste sería un principio *estratificatorio*, caracterizado por la existencia de importantes diferencia en riquezas y poder —entendidos como medios de comunicación— entre distintos estratos sociales. Y donde impera una diferenciación jerárquica apoyada en pautas de desigualdad social, entre un arriba y un abajo, con la consecuencia de que cada estrato se convierte en una especie de universo «comunicativo» separado de los demás. Pero donde la clase superior ocupaba un lugar privilegiado que le permitía representar a la sociedad como un todo. En la sociedad moderna, por su parte, predominaría un principio de diferenciación social *funcional*: los diferentes ámbitos sociales —ya *sistemas* propiamente dichos— se van organizando a partir de la atribución de distintas funciones a cada uno de ellos —a la economía le compete la función de conseguir satisfacer las necesidades presentes y futuras, a la política el proporcionar decisiones vinculantes colectivamente, etc. Lo característico de la diferenciación funcional es que cualquiera de estas funciones es absolutamente vital para el funcionamiento de la sociedad como un todo. Y una vez que ha cristalizado este principio de diferenciación, ninguna de ellas puede pretender atribuirse una superioridad jerárquica sobre las demás. Esto no significa, desde luego, que no se mantenga un principio estratificatorio, sólo que ahora únicamente como sistema de clases; es decir, como resultado del funcionamiento autónomo de los sistemas económico y educativo. Luhmann parte, en efecto, de la idea común al enfoque convencional de la teoría de sistemas, de que en la sociedad moderna ninguno de sus dominios funcionales prevalece sobre los demás. La sociedad no se puede aprehender, por tanto, desde supuestas categorías centrales como «sociedad civil/Estado», «sociedad capitalista/sociedad socialista», u otras. Sólo a partir de su definición como sistema funcionalmente diferenciado, integrado por distintos subsistemas (política, derecho, educación, religión, familia, etc.) puede sacarse a la luz toda su multiplicidad[4].

---

[4] Para una visión más extensa de la teoría de la diferenciación social en Luhmann, véase

Cada uno de estos sistemas —y con esto entramos ya en su lógica de funcionamiento— sirve para «instituir» una *reducción de la complejidad* relativamente estable en cada uno de los ámbitos funcionales; o, lo que es lo mismo, los sistemas son el resultado de un procesamiento selectivo de la multiplicidad de posibilidades, hechos y circunstancias que se presentan en la realidad. El concepto de complejidad, en combinación con el de *contingencia,* es fundamental para la teoría de Luhmann, ya que ambos sirven para expresar en último término por qué una sociedad está configurada de una determinada manera y no de otra. En dos palabras, por complejidad se entiende la existencia de un conjunto de posibilidades superior a las que de hecho pueden ser realizadas y exigen algún tipo de selección entre ellas; equivale a un «imperativo de selección» (*Selektionszwang*) entre el cúmulo de opciones que se abren a la acción. «Contingencia», por su parte, hace referencia precisamente a la existencia de esas «otras posibilidades», a la presencia de alternativas o formas «funcionalmente equivalentes» de lidiar con una realidad compleja. Esto explica por qué unas sociedades resuelven determinados problemas de modo distinto a otras. Pero lo que aquí deseamos resaltar es cómo una determinada estrategia de reducción de la complejidad —de simplificación de la realidad, que es lo que a la postre viene a significar— puede servir al mismo tiempo para «constituir complejidad». En general, la función de diferenciación sistémica «puede ser descrita como el *acrecentamiento de la selectividad,* es decir, el aumento de las posibilidades de introducir variaciones en la elección» [5]. De hecho, éste es el gran logro que Luhmann cree descubrir en la constitución de los sistemas diferenciados que surgen con la modernidad: que su particular estrategia para combatir la complejidad, su selectividad, permite no sólo «acotar» y reducir la realidad, sino también, paradójicamente —y gracias a los medios de que se valen para hacerlo— ampliar y facilitar el acceso a un mayor número de posibilidades de actuación social [6].

The Differentiation of Society, Nueva York: Columbia University Press, 1982, que recoge artículos de Luhmann traducidos fundamentalmente de *Soziologische Aufklärung,* I y II (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1971 y 1975). La exposición del proceso de constitución de la sociedad moderna se contiene en *Gessellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft,* Frankfort: Surkamp, 1980.

[5] N. Luhmann, *The Differentiation of Society, op. cit.* p. 231.

[6] Muchos son los ejemplos que podríamos presentar a este respecto, que tienen que ver fundamentalmente con el aumento de la reflexividad del pensamiento mo-

Autorreferencia y autopoiesis

Esta «superioridad evolutiva» de los sistemas funcionales se debe fundamentalmente a su naturaleza *autorreferente,* a la capacidad que desarrollan los sistemas para tomar conciencia de sí y delimitarse respecto de un *entorno* o ambiente (*Umwelt).* Un sistema sólo se puede determinar, sólo puede «tematizar» sus límites, introduciendo una distinción entre un «dentro» y un «afuera». Sólo así puede acceder a una auto-observación, sin la cual no puede establecer las distinciones que son requeridas para asegurar su selectividad y reproducir sus elementos. La auto-observación presupone entonces la incorporación al sistema de la diferencia entre sistema/entorno. Manteniendo las distancias, sería algo así como la conciencia en los sistemas psíquicos, que para funcionar como tal requiere de una continua diferenciación ente ego y alter. Como ya hemos visto, los sistemas constituyen un filtro de tipo selectivo que sirven para establecer un orden en el caos de los acontecimientos contingentes, pero nunca acceden a un orden completo, sino a meras estrategias para establecer relaciones selectivas entre las partes. Para ello precisan cerrarse sobre sí mismos y buscar en sí la producción de sus propios elementos. La clausura de los sistemas no significa que no puedan establecer «contactos» con el entorno; de hecho se abren a él. «El cierre del modo operativo autorreferente supone más bien una manera de ampliar los posibles contactos con el entorno; y al constituir elementos capaces de determinarse mejor, aumenta la complejidad del posible entorno para el sistema» [7]. La autonomía del sistema no significa así que el sistema esté aislado o sea totalmente independiente, sino sólo que es a él mismo a quien compete regular las lógicas de sus dependencias o independencias.

Esta idea de «autoproducción» y auto-organización la va a desarrollar Luhmann a partir del concepto de *autopoiesis,* que incorpora de la biología; en particular de la obra de los biólogos chilenos H.

---

derno, la prioridad de las soluciones cognitivas sobre las normativas, de la abstracción sobre la concreción, etc. Bástenos ahora con uno que tiene que ver con una de las transformaciones radicales producidas en la política: la «institucionalización de la precariedad» ínsita en el funcionamiento de la democracia liberal, con su ágil interacción entre gobierno-oposición, va a facilitar una apertura de las posibilidades de acción política infinitamente superior a la que fuera admisible desde un principio de legitimidad dinástica tradicional.

[7] *Soziale Systeme, op. cit.* p. 63.

Maturana y F. Varela. Este origen biológico no es casual, ya que la nueva teoría de sistemas se apoya cada vez más en el modelo de la vida para describir las relaciones sistema/entorno, y menos en el esquema de las «máquinas triviales» (Heinz von Foerster) que siguen la lógica de Input/Output, y estaban más inspiradas en la mecánica. Así, los sistemas sociales, en tanto que capaces de generar todos los componentes que precisan para sus operaciones, seguirían en esto la misma lógica que seres vivos como las células, el objeto de investigación inicial de Maturana y Varela, o los sistemas psíquicos, que se valen de la conciencia para llevar a cabo sus procesos autopoiéticos. Lo que en todo caso merece ser resaltado es cómo la idea de autopoiesis alude a esa capacidad de los sistemas para constituir por sí mismos sus propias identidades y diferencias, para procesar sus propias informaciones, y las conexiones que establecen con el entorno. Lo que constituye la unidad del sistema, sus elementos, procesos y límites, los produce él mismo, aunque no, desde luego, el mundo material en el que se mueven y sin el cual no podrían sobrevivir. En el caso del cerebro, por poner un ejemplo, los procesos neuronales obedecerían a un proceso autopoiético, pero no así la química, que es el presupuesto material de su funcionamiento.

Tanto el término, ciertamente cacofónico, como el concepto son polémicos y han suscitado importantes reacciones. Uno de los resultados de este debate, que por razones obvias no podemos reproducir aquí, estriba en que, al final, esta curiosa palabreja inventada por Maturana, ha contribuido a bautizar este nuevo paradigma como un todo. Se habla así de *Autopoieten* o *Autopoietiker* —renunciamos a buscar un término en castellano— para referirse a quienes gustan de aplicar la metodología luhmanniana en ciencias sociales, o a quienes siguen las mismas directrices conceptuales en campos propios de la investigación en ciencias de la naturaleza. En este sentido, la teoría de Luhmann no renuncia a presentarse como la aplicación al ámbito de los estudios sociales de recursos teóricos provenientes de las ciencias de la naturaleza. Pero veamos estas ideas presentadas hasta aquí desde una perspectiva más amplia, desde un mayor nivel de abstracción, para a continuación avanzar en su especificación.

Como señalamos arriba, Luhmann renuncia a todo presupuesto ontológico capaz de asegurar un acceso directo a los objetos del conocimento; rechaza que exista algo así como una capacidad racional susceptible de representarnos el ser del mundo; que lo que «está ahí» coincida con lo que yo reconozco o sea capaz de reconocer. Rompe con

este concepto de racionalidad tradicional «que había vinculado al observador del mundo con el mundo» [8]. Por el contrario, se muestra de acuerdo con una perspectiva cognitiva ajena a toda pretensión objetivista, que hace depender el conocimiento de la realidad de los medios de su observación y comprensión. Observar equivale a discriminar, presupone la introducción de un esquema de diferencias a partir del cual descomponemos la inabarcable e irrealizable unidad del mundo. Y la diferencia fundamental de la que parte es aquella que se establece entre sistema y entorno, de modo que en cada caso estamos obligados a determinar cuál es la referencia sistémica de la que partimos y cuál es, desde esta perspectiva sistémica, su entorno [9]. Este enfoque, auténtica *teoría de la diferencia,* no excluye, como es lógico, partir de otras diferencias —bueno/malo; hombre/mujer, etc., pero en ese caso «se construyen otros objetos, se habla de otras cuestiones, se observan otros fenómenos» [10]. Su opción por el esquema sistema/entorno se justificaría por su superior capacidad para alcanzar una mayor complejidad, que permite acceder a una cibernética de segundo orden: una teoría de los sistemas que observan las observaciones de otros sistemas que observan y actualizan la sociedad desde sus respectivos ángulos concretos. Luhmann no necesita recurrir así a una teoría del conocimiento que como la kantiana, por ejemplo, se fundamenta a partir de la diferencia entre empírico y trascendental. «No se trata aquí ya precisamente de las condiciones trascendentales del conocimiento empírico, sino de conocimiento empírico» [11]. Desde esta perspectiva está claro entonces, que toda vivencia, toda observación o acción social está necesariamente mediada por los sistemas sociales. Lo que cuenta no es el hombre que piensa como individuo capaz de captar la globalidad, sino los contextos en los que tiene lugar el observar y actuar. La sociedad que Luhmann nos presenta es, por decirlo con el título del libro ya citado de I. Izuzquiza, una verdadera «Sociedad sin hombres» [12].

---

[8] «Europäische Rationalität, en *Beobachtungen der Moderne,* Opladen: Westdeutscher Vlg., 1992, p. 53.

[9] Con razón señala entonces Luhmann que la relación sistema/entorno se «convierte en el paradigma central de la nueva teoría de sistemas» (*Soziale Systeme, op. cit.,* p. 242.

[10] «Neuere Entwicklungen in der Systemtheorie», *Merkur,* vol. 42, nº 4, 1988.

[11] *Ibid.* p. 294.

[12] En este sentido dice Luhmann: «No son los individuos los que constituyen la sociedad al decidirse —ya sea contractual, ya histórico-fácticamente— a entrar en la vida en común, sino que es la sociedad la que constituye a los individuos en tanto que les permite tratarse mutuamente como individuos, cerrar acuerdos, a unirse libremente

El elemento último que se produce y reproduce en los sistemas sociales no son las personas, ni roles o acciones, sino *comunicaciones*. Constituyen el modo particular en el que se reproduce la autopoiesis de los sistemas sociales y es, por tanto, creada por ellos a través de un complejo sistema de selecciones. En último término, esta «sociedad sin hombres» sería, pues, una sociedad de comunicaciones en la que cada sistema diseña sus propios medios de comunicación y observación[13] y, en último término, su propia creación del *sentido*. A partir de ahí se somete a la observación recursiva de los otros sistemas. Cuando un sistema pone su complejidad a la disposición de otros sistemas Luhmann habla de «penetración», y cuando esto ocurre de un modo mutuo, recíproco, utiliza el término de «interpenetración». En todo caso, los sistemas así vinculados perciben al otro como entorno, y si bien pueden compartir con él algunos elementos, les otorgan una selectividad distinta, se engarzan de modo diferente a sus propios procesos de comunicación interna.

En sus últimos escritos Luhmann ha subrayado cómo los sistemas funcionales estructuran su comunicación valiéndose de un *código* binario, que sirve para acrecentar la identidad de las operaciones propias del sistema. Realmente sólo los sistemas más desarrollados y abstractos pueden acceder a estos códigos. Luhmann menciona los siguientes: el sistema económico, que funcionaría con la dualidad resultante de la posesión/no posesión de propiedad y/o dinero; el sistema jurídico, que funciona con el código legal/ilegal; el de la religión, con el dualismo trascendencia/intrascendencia; el de la ciencia, con el de verdadero/falso, y, por último, la política, que funcionaría con el código gobierno/oposición, útil sobre todo para ilustrar la política democrática, pero que puede operar también con otros códigos binarios, como progresista/conservador, o desde una visión expansiva/restrictiva de la política. Los códigos binarios no son más que reglas de duplicación, que permiten que toda aprehensión de la realidad pueda ser procesada como contingente; no es, pues, un atributo de la realidad, sino un mero recurso de técnica comunicativa mediante el cual los atributos de un determinado estado de cosas pueden fijarse, asentarse, gracias a la posible anticipación de su contrario. Una de las principales funcio-

de modo mutuo, hacerse responsables, sancionarse» («Individuum und Gesellschaft», *Universitas* 39, 1, p. 8).

[13] Entre los medios de comunicación simbólicamente generalizados más importantes están, desde luego, el dinero y el poder, pero también las creencias religosas, el arte, incluso algunos valores fundamentales ya cristalizados.

nes de estos códigos reside en librar al sistema de tautologías y paradojas que provienen del mismo modo de operación autorreferencial —«legal es lo que es legal»—, ya que el sistema puede orientarse ahora a partir de una diferencia significativa [14]. Señalemos para concluir con estas consideraciones introductorias generales, cómo para Luhmann la tarea fundamental de la sociología estriba en intentar responder a la siguiente cuestión fundamental: «¿cómo se comunica la observación del mundo en el mundo?».

Sistema político y Estado de Bienestar

En todas las monografías que Luhmann dedica a cada uno de los distintos sistemas subyace, como es obvio, el intento por aplicar su teoría general a las peculiaridades de cada ámbito funcional respectivo; consigue actualizarla así desde la perspectiva de cada sistema en particular. Pero a partir de ese momento no puede evitar tampoco introducirse en el debate interno que tiene lugar en el círculo teórico de la especialidad en cuestión. El texto fundamental que estamos introduciendo aquí, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, no es una excepción a esta regla, y en este sentido debe decirse que está claramente influido por el contexto de la reflexión teórica en el que vio la luz. Y ello de un modo mucho más pronunciado aún que otros libros de Luhmann dedicados a sistemas sociales específicos, que son quizás de un espectro mucho más general [15]. El contexto al que estamos haciendo referencia no es otro que el relativo al debate en torno a la crisis del Estado de Bienestar, que ha venido acompañándonos a lo largo de los años setenta y primeros ochenta [16], y respecto del cual

[14] Otra diferencia significativa, en este caso extrasistémica, es el tiempo, que permite distinguir entre pasado y futuro, sin lo cual no cabría imaginar un presente como mecanismo integrador de la realidad.

[15] En cierto sentido, y si comparamos este libro —el único por ahora— de Luhmann sobre el sistema político con los que ya tiene sobre otros subsistemas (el derecho, la economía, la religión o la ciencia, por ejemplo), es fácil deducir que su libro específico sobre el sistema político está aún por hacer. Aun así Luhmann debe tener más de una docena de artículos que se ocupan directamente del sistema político como un todo o con alguno de sus aspectos. Una interesante recopilación de algunos de ellos en lengua inglesa se encuentra en N. Luhmann, *Political Theory in the Welfare State*, Berlín/N. York: Walter de Gruyter, 1990.

[16] Para una visión general de este debate, véase nuestro «Crisis de la democracia y Estado Social», en *Política y sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, Madrid: CIS/CEC, 1987, vol. I, pp. 235-268.

este libro toma partido de un modo explícito. A nuestro juicio cabe, pues, una lectura del mismo como un intento por presentar los términos de ese debate desde la peculiar estrategia de reflexión de la teoría de sistemas, que si bien acaba inclinándose por lo que cabría interpretarse como la opción «conservadora», lo hace valiéndose de un utillaje conceptual ciertamente ajeno a esta tradición. En este sentido podría decirse que Luhmann busca acotar su propio terreno y mantiene las distancias tanto respecto de unos como de otros contendientes teóricos, ya que a la postre hace a ambos la misma imputación: el mantenimiento de una visión pretérita y ya superada de la política.

No conviene olvidar que para nuestro autor, «una sociedad que está escindida en sistemas funcionales no dispone de *ningún órgano central.* Es una sociedad *sin vértice ni centro*» (p. 43)[17]. Por lo tanto, en contra de lo que sostenía la teoría política tradicional, para la cual el Estado y la política eran los centros de poder de la sociedad, su cima, «no se puede centrar sobre la política una sociedad funcionalmente diferenciada sin destruirla» (p. 44). En los momentos actuales, sin embargo, con el asentamiento definitivo del Estado de Bienestar, se sigue insistiendo en esta idea de atribuir a la política una responsabilidad global sobre la sociedad. Y esto desemboca en una «competencia universal del Estado, si no en el marco de la responsabilidad política, sí al menos desde la perspectiva de aquellos que elevan las pretensiones» (p. 148). Pero paralelamente, las posibilidades de acción política se ven limitadas, «no sólo por incapacidad, sino también por los fluctuantes fundamentos del "Estado Constitucional" y la libertad burguesa» (p. 148). Para Luhmann este hecho obedece, en suma, a la lógica intrínseca —de continua expansión— del Estado de Bienestar, caracterizado por él, en una frase feliz, como «el desbordamiento del Estado por la política»; es decir, «que ahora parece estar en la lógica de la política misma el crear situaciones, que en sus consecuencias colocan a la política ante problemas cada vez más difíciles»[18]. Con esto se alude al hecho de que el sistema político no puede «tematizar» sus límites como venía haciendo antes de entrar en la dinámica del Estado de Bienestar. Hoy el sistema político, en mayor medida aún que otros

[17] Las citas referidas al libro que presentamos se hacen por la paginación de nuestra edición.

[18] N. Luhmann, «Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme», en *Politische Vierteljahresschrift*, 25, 1984, pp. 99-125. Se recoge también en *Soziologische Aufklärung 4*, Opladen: Westdeutscher Vlg., 1987, pp. 74-103. Citaremos por la primera referencia (p. 102).

subsistemas, es incapaz de ofrecer una explicación de sí mismo, de los otros sistemas o del entorno general. Bajo esta condiciones, ¿cómo puede cumplir su «función»? Por ponerlo en sus propias palabras, la cuestión es «si el sistema puede, bajo estas condiciones, operar de forma adecuada al entorno o si, en otros términos, puede percibir e integrar los problemas de los otros subsistemas de la sociedad (en especial de la economía y la educación) y aquellos del entorno más extenso del sistema social, en caso de que requieran de una solución política» (p. 81). Este problema hay que ubicarlo en la misma evolución del proceso de diferenciación social, y en los mecanismos de autorreflexividad y de comunicación de cada sistema consigo mismo y con el entorno.

Según sostiene Luhmann, en la teoría política tradicional, al menos a partir del s. XVIII, «el Estado constituye la fórmula para la autodescripción del sistema político de la sociedad»[19]. Esto permitió dotar de sentido propio a la política, no ya como algo equiparable a Estado, sino como algo que sólo puede determinarse a partir de él. Poco a poco, a medida que fue desarrollando la correspondiente diferenciación respecto de otros subsistemas, consiguió «tematizar» sus propios límites y empezó a imponer su propia autonomía sistémica; se convirtió en el punto de referencia capaz de dotar de sentido a todos los conceptos políticos y a la política misma; y, al menos hasta la crítica de Hegel y Marx, el proceso de estatización de la política fue parejo al de despolitización de la sociedad. El asentamiento del Estado Constitucional logró asegurar una «neutralidad jurídica» frente a las discrepancias políticas. Así pudo el Estado conservar una cierta independencia, no ya sólo respecto a la sociedad, sino frente a la política misma. Esto se traduce en la capacidad de introducir la fórmula semántica «Estado» en el sistema político, de modo que la identidad de éste se configure de tal forma, que haga posible su convivencia con las discrepancias y conflictos políticos. Con ello el sistema político alcanza un nuevo nivel de complejidad: «puede percibir su unidad como Estado y combinarla con discrepancias políticas. Sólo cuando esto resulta viable puede dejarse abierto el recurso a los conflictos políticos de las fuerzas sociales»[20]. Los distintos experimentos y soluciones institucionales a este problema encuentran en los diferentes textos constitucionales el instrumento fundamental que permite su fi-

[19] *Ibid.*
[20] *Ibid.*, p. 107

jación y alteraciones. La autorreferencia o autodescripción de este sistema como Estado permite también orientar la política dentro de un orden jerárquico que dote de *efectos jurídicos* a las decisiones políticas. Es en este sentido en el que el Estado ejerce la función de discriminar *asimétricamente* la política, diferenciando y jerarquizando las decisiones. En cualquier caso, a lo que conduce este proceso es a afianzar el *sentido* de la política dentro de los límites de un *sistema* al que la referencia semántica de Estado permite cobrar una identidad propia [21] con la que se enfrenta al entorno y recibe su influjo. El sistema así constituido posee una «doble referencia»: es a la vez abierto y cerrado; cerrado en el marco de su propia autorreferencia, y abierto respecto a la información del entorno que le afecta y por la cual se siente vinculado [22].

Con esta autorreflexividad o referencia del sistema político sobre sí mismo, y a medida que la unidad del sistema pudo ser captada temáticamente, se abrió el proceso de incorporación de la teoría al sistema («la temática del Estado, una vez inventada, pudo actuar como punto de cristalización de la teoría política» [23]). La reflexión teórica, encarnada fundamentalmente en una «teoría del Estado», contribuyó así decisivamente a delimitar las funciones, el contenido y los medios de supervivencia del Estado constitucional; consigió construir una especie de mecanismo regulador capaz de enfrentarse a los peligros y eliminar las disidencias que pudieran amenazarle. En este sentido incorporó un *feedback* negativo: el sistema eliminaba automáticamente las desviaciones y mantenía su identidad [24].

---

[21] No debe perderse de vista —y como ya sabemos— que este proceso de autorreferencia sistémica con recurso a algún concepto simplificador no es exclusivo del sistema político. Algo similar ocurre también en el sistema económico, donde el «dinero» asume una función similar a la de «Estado» en el sistema político. Todas las operaciones y categorías que pretenden incluirse en su marco conceptual se presentan a través de la referencia al pago monetario (desde el trabajo hasta el capital). Con ello el sistema monetario se constituye en expresión unitaria del sistema económico global, en su medio de comunicación básico (véase, Luhmann, *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfort: Suhrkamp, 1988, pp. 14 y ss.).

[22] «Staat und Politik...», *op. cit.* p. 111.

[23] *Ibid.* p. 113.

[24] Obsérvese que desde la teoría luhmanniana de la autorreferencia o autodescripción sistémica, la incorporación de la «teoría del sistema en el sistema» permite que éste integre conceptualmente los límites de su complejidad y pueda guiar el proceso comunicativo con el entorno. De alguna forma puede decirse que, al modo cartesiano, el sistema toma conciencia de sí mismo y a partir de aquí ordena su relación con el

Pero en esta teoría del Estado no hay lugar para el futuro: se somete pasivamente el «desarrollo social». «No proyecta ningún tránsito hacia otra forma de Estado, hacia otra forma de autodescripción del sistema político»[25]. Aun no previendo lo que luego se denominaría Estado de Bienestar, ella misma contribuye a crearlo. Ahora bien, éste no es producto de la reflexión teórica, como ocurre con el Estado constitucional (donde la teoría, como acabamos de ver, asume una importancia central), sino que se origina tras determinados procesos evolutivos difíciles de precisar; es el resultado de «metas políticas, pero, precisamente, de metas políticas no reflexionadas»[26]. Y esto explica en gran medida el desbordamiento del Estado por la política. Pero veamos esta situación con más detalle.

Por todo lo dicho hasta aquí, es fácil deducir que las reflexiones que Luhmann dedica a estos problemas van dirigidas a buscar una teoría política *para* el Estado de Bienestar, *sobre* el Estado de Bienestar y, como indica el título de su obra, *en* el Estado de Bienestar. Se trata fundamentalmente de formular una teoría desde dentro del objeto mismo (p. 34) que permita esa fijación de sus límites que él ve tan necesaria, y sin que por ello se vea afectada la comunicación sistémica. Esta sería su aportación al debate más general sobre la crisis, que para él es esencialmente teórica, de falta de reflexión de la política sobre sus propios límites. Una vez puesta en marcha esta teorización que es, en definitiva, lo que hace en el trabajo que aquí recogemos, la crisis no se manifiesta —al modo «neomarxista»— como un problema de legitimación, ni como contradicción dialéctica entre capital y trabajo o entre los imperativos de las democracia liberal y las necesidades de acumulación de la economía capitalista, ni tampoco —al modo «neoconservador»— como la falta de ajuste entre las demandas sociales y la capacidad del sistema para satisfacerlas. Se trata, fundamentalmente, de un problema de adaptación entre sistema y entorno, de la incapacidad del sistema político para establecer la suficiente transparencia propia y a partir de ahí su relación comunicativa con otros subsistemas que continuamente se enfrentan en un proceso de retroalimentación dinámica y circular, a un mundo en constante movimiento de diferenciación y «desdiferenciación» sistémica. En cierto

mundo, observa, discrimina y dispone de un marco de referencia que sirve a la vez para diferenciarle del entorno y participar en él (véase *Soziale Systeme*, *op. cit.*, pp. 593 y ss.).

[25] «Staat und Politik...», *op. cit.* p. 114.

[26] *Ibid.*

sentido puede decirse, pues, que para la teoría de sistemas la relación sistema/entorno es siempre «crítica», ya que siempre ha de afrontarse la reducción de la complejidad, y esto crea sin cesar nuevas mutaciones en la estructura interior y exterior de los sistemas.

La peculiaridad del Estado Social en este sentido reside en su siempre «creciente *inclusión* de temas e intereses como propios de la política» (p. 65; énfasis nuestro). Es cada vez mayor el cúmulo de cuestiones que suscitan una respuesta política. Esto lleva a que la «autodescripción Estado no se establezca sólo en las instituciones, sino también en la actitud de las pretensiones y expectativas. Fija el indispensable destinatario comunicativo, no como algo *ad hoc*, sino como unidad de innumerables operaciones del sistema global» [27]. La política debe asumir entonces la responsabilidad sobre cantidad de aspectos de la realidad que escapan a su control directo. «El Estado democrático se orienta hacia las necesidades de la población y busca, en especial a través de la competencia institucionalizada por el acceso al poder (*redundancy of potential command*), mejorar la satisfacción de necesidades. Como consecuencia de esto aumentan las necesidades mismas, suben los niveles de exigencia y se acaba esperando del "Estado" resultados que, técnicamente, con los medios de la política, con decisiones vinculantes colectivamente, no pueden ser conseguidos» [28]. Este «autodesbordamiento» al que se somete el sistema político asume los rasgos de un *feedback* positivo, en el sentido de que no dispone, en principio, de ningún mecanismo que filtre y elimine la disidencia, como ocurría en el Estado constitucional; debe corregir, en consecuencia, de forma «interactiva», no «retroactiva» (Pizzorno), su propia racionalidad para poder adaptarla a las presiones del ambiente. Con ello, normas, valores y teorías que cobraban sentido en su referencia al complejo del Estado y del derecho, pierden su fuerza de convicción. El problema a que se ve sujeto el Estado de Bienestar estriba en que, manteniendo intactos sus mecanismos jurídico-constitucionales, no puede disponer de ellos para moderar su crecimiento; «el sistema político, edificado como Estado de Bienestar, se introduce en una relación social y, por tanto, en una relación con el ambiente *que él mismo ya no puede regular»* [29].

Luhmann sostiene que ante esta situación no sirven categorías

[27] *Ibid.*, p. 116.
[28] *Ibid.*, p. 117.
[29] *Ibid.*, p. 119.



conceptuales tales como izquierda/derecha, liberalismo/socialismo; lo que está en juego es el alcance de que queramos dotar al concepto de la política. La alternativa está entonces entre un concepto «restrictivo» y otro «expansivo» de la política. Este último es el que corresponde a la práctica dominante del Estado de Bienestar y sigue la tradición de asignar a la política el papel rector de la sociedad y de imputarle la responsabilidad global por todo lo que acaece en cualquiera de sus ámbitos. «La política sería el destinatario último de todos los problemas que siguen sin resolver, sería una especie de cima jerárquica de la sociedad, sería la última instancia» (p. 156). En contra de esta concepción propugna el concepto restrictivo: la política como función específica entre otras muchas, que es consciente de sus límites y se guía prioritariamente por criterios de eficiencia; que pondera sus relaciones con otros dominios funcionales y establece con ellos los puentes comunicativos necesarios para recibir su influjo sin interferir en su autonomía recíproca. Frente a la actitud ante la acción política del concepto expansivo —dirigido por la máxima: «debemos ayudar, intervenir, redirigir cuando se presenta algún problema, incluso aunque no sepamos si es posible o cómo pueda alcanzarse un resultado efectivo» (p. 157)— la visión restrictiva sugiere un examen de los medios político-administrativos de la resolución de problemas, valora la efectiva disposición de los medios poder y dinero antes de embarcarse en políticas expansivas de dudosa efectividad. En lugar de las llamadas de buena voluntad entraría la dura pedagogía de la causalidad (*ibid.*).

Las razones por las cuales Luhmann favorece este concepto restrictivo de la política parecen evidentes a la luz de lo ya dicho hasta aquí. En efecto, si el ejercicio efectivo de las funciones que competen a los distintos subsistemas que integran un «supersistema» social carente de centro consiste en el mantenimiento de su respectiva diferenciación y «autodescripción» —con plena transparencia entre cada uno de sus elementos y desdiferenciaciones internas y una constante comunicación intersistémica— es fácil colegir que la política no puede ser una excepción. Por tanto, aquellos problemas que no sea capaz de resolver por sus propios medios deben ser resueltos dentro de otros subsistemas que posean más recursos para afrontarlos. Piénsese que la capacidad de cada subsistema para enfrentar los problemas de su ambiente respectivo es muy superior a la de los otros, centrados en campos funcionales distintos, ello deriva de su mayor capacidad para observar aquello que entra dentro de sus límites. La

«autorreflexión» permite que puedan ser resueltos los problemas que afectan a cada subsistema sin necesidad de recurrir a prestaciones de otros subsistemas. Ocurre además, que la observación y control que hace cada subsistema de su objeto es distinta de la que otro subsistema puede hacer de él; los subsistemas son respectivamente «no transparentes». Esto es lo que en la terminología de la teoría de sistemas recibe el nombre de «cajas negras» (*black box*): «se trata de un concepto que se refiere a la observación de un sistema por otro» (p. 68). Al no existir en los subsistemas diferenciados un lugar privilegiado desde el cual observar todo el sistema social global, las perspectivas se reducen a la plena contemplación que de sí mismos y de sus límites pueden emprender cada uno de los subsistemas, o bien de las más limitadas observaciones de *black box* que hacen de los otros subsistemas. En este caso, «no se sabe en realidad lo que ocurre dentro de la "caja negra"; pero sí se sabe cómo hay que operar con ella y cómo puede ser utilizada» (p. 68). Sólo si el sistema político es capaz de desprenderse y descentralizar problemas que pueden ser resueltos más eficazmente por otros subsistemas, y sólo si entra en una comunicación más intensa consigo mismo, podrá empezar a solventar los problemas propios de su ámbito. Para ello debe dejar de operar como *sub*sistema que actúa para resolver los problemas propios de *toda* la sociedad y *restringirse* a lo que constituye su objeto funcional.

La política democrática

En sus artículos sobre el sistema político posteriores al que aquí nos ocupa, Luhmann va a abandonar ya todo diagnóstico sobre la pretendida crisis de la política o del Estado de Bienestar, y sus reflexiones se centran más sobre algunos aspectos puntuales del sistema político, a los que intenta adaptar algunos de los nuevos recursos teóricos alcanzados tras su giro autopoiético. Un tema recurrente es, sin embargo, su crítica a la concepción normativa de la democracia. El que hayamos elegido en esta edición uno de estos trabajos nos exige hacer una breve referencia a su posicionamiento teórico al respecto.

A la vista de lo que ya hemos visto hasta aquí, parece evidente que para este autor no hay lugar, no ya sólo para una visión de la democracia como valor moral sustantivo, sino para cualquier otro concepto normativo como justicia, libertad, igualdad, etc. Una teoría que renuncia a explicar la realidad social a partir de sujetos humanos no

tiene cabida para la ética, ni por tanto, para una concepción democrática normativa. Esto lo puso ya de manifiesto en el pequeño trabajo donde se ocupó por primera vez del tema [30], y arremetía ya contra un concepto de democracia que ignora los condicionamientos de la diferenciación funcional y trata de imponerse sobre ellos. Frente a este postulado normativo Luhmann proponía otro funcional, casi tecnocrático: democracia sería el «mantenimiento de la complejidad a pesar del continuo trabajo decisorio, el mantenimiento del ámbito de selección más amplio posible para decisiones siempre nuevas y diversas» [31]. Sirve, pues, para conservar la identidad de un sistema cada vez más plural y complejo; por tanto, «democrático es aquel procedimiento que conduce a concepciones políticas plurales, políticamente sensibles, oportunistas, innovativas» [32]. Dentro del sistema político —y esta idea la mantiene en nuestro texto principal— la democracia cobra sentido como principio regulador del movimiento y la comunicación «circular» entre sus tres subsistemas: política, público y Administración. Como ya vimos, una de las características fundamentales del proceso de diferenciación interna del sistema político había consistido precisamente en el tránsito desde un sistema jerárquico, de arriba-abajo (autoridad/súbdito; gobernantes/gobernados), a otro de «circulación dinámica». En éste, «el público influye a la política a través de las elecciones. La política establece límites y prioridades a las decisiones de la Administración... La Administración se vincula a sí misma y al público por sus decisiones, y este último a su vez puede reaccionar frente a las decisiones a través de las elecciones políticas o mediante otras expresiones de opinión apoyadas en éstas» (p. 64s).

En este contexto parece evidente que la democracia permite atender a la pluralidad mejor que otros sistemas o métodos de adopción de decisiones políticas; es, por ponerlo en otros términos, «instrumental» para el funcionamiento del sistema como un todo, pero no puede decirse que sea un valor en sí mismo que haya de imponerse independientemente de cualquier consideración de índole funcional. La democracia, como otros valores políticos fundamentales, sería el resultado y la precondición de un determinado proceso de diferenciación social; aseguraría un orden comunicativo y pluralista frente a las cons-

[30] «Komplexität und Demokratie», en *ibid. Politische Plannung*, Opladen: Wesdeutscher Vlg., 1971; pp. 35-43.

[31] *Ibid.* p. 40.

[32] *Ibid.* p. 41.

tantes amenazas de monopolización provenientes de la economía y la política. Pero hay otro aspecto que Luhmann se esfuerza por acentuar en el pequeño trabajo sobre la democracia que incorporamos también en este libro. Nos referimos al peligro que la excesiva «moralización» de la política puede suponer para el funcionamiento de su código y, en consecuencia, el mantenimiento de la democracia como factor capaz de aumentar la contingencia, las opciones que se abren a la acción política, así como la «circulación dinámica» entre los distintos sistemas. Su tesis —«que la acción política en la democracia debe desenvolverse *al nivel de una mayor amoralidad*» (p. 167)— es ciertamente provocadora, pero refleja bien a las claras el concepto de democracia de que parte, marcado por la diferencia entre gobierno/oposición como código binario fundamental de la política democrática, y su absoluto desdén por las cuestiones de tipo normativo. No querríamos anticipar aquí burdamente lo que de un modo conciso y claro se nos ofrece en el trabajo mencionado. Sólo, y por acabar, insistir en la peculiaridad de la estrategia explicativa luhmanniana, que obliga a un absoluto replanteamiento de toda nuestra organización conceptual, pero que en último término queda por juzgar al lector.

Advertencia sobre la traducción

Como ha sido puesto de relieve a menudo, el estilo de Luhmann impide que ninguno de sus traductores pueda darse jamás por satisfecho. Además de la enrevesada jerga propia de toda la tradición parsoniana se dan cita aquí otras jergas cientistas, pero sobre todo un estilo personal, que bajo una aparente simplicidad de redacción esconde innumerables artimañas lógicas y una permanente ironía, que no siempre se consiguen trasladar a otras lenguas. Además, muchos de los neologismos —generalmente de origen latino— con los que consigue matizar conceptos o términos de raíz germánica se pierden al verterlos a lenguas románicas, ya que en éstas carecemos de esta posibilidad de redundar una misma idea jugando con dos raíces lingüísticas diferentes. Sea como fuere, y salvando la permanente tentación de caer en una traducción más libre y suelta de manos, hemos optado por una traducción lo más ajustada posible a la letra y el sentido del autor.

FERNANDO VALLESPÍN

I. TEORÍA POLÍTICA EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Capítulo 1

FIN Y REALIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado de Bienestar que se ha desarrollado en las zonas más altamente industrializadas del mundo no puede ser suficientemente comprendido cuando se concibe como Estado Social; es decir, como un Estado que reacciona frente a las consecuencias de la industrialización con medidas de previsión social. Este momento es y persiste como un importante objetivo estructural. Pero, en los momentos actuales, el bienestar significa y exige algo más que la mera asistencia social, y algo más que la pura compensación de las desventajas.

El concepto clásico del Estado Social[1] se encuentra hoy en una suerte de autodisolución. De un lado, el análisis científico-social deviene cada vez más consciente del condicionamiento social de la libertad de acción del hombre y del destino humano. En cierto modo parece entonces como si todo lo que afecta al individuo estuviera condicionado socialmente y, en tanto que destino inmerecido, hubiera de ser compensado, incluso aquello que se debe a su propia acción. No se trata ya sólo, como en el siglo XIX, de las «consecuencias de la industrialización». De otro lado, los problemas particularmente

[1] Compárese al efecto Hans Hermann Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher «Statu quo»*, Colonia-Opladen, 1970.

relevantes y difíciles son precisamente aquellos en los que la motivación de los desaventajados juega un papel, ya sea en la aparición de las desventajas, ya en la eficacia de la asistencia[2]. Con fórmulas como «ayuda a través de la autoayuda» el problema se puede llegar a conocer, pero no se resuelve. La ayuda debe incorporar entonces una alteración de las estructuras cognitivas y motivacionales de la personalidad, de su percepción y de sus deseos, debe adaptarse a situaciones individuales, y esto sitúa al Estado Social, técnicamente, ante los límites de su capacidad y, moralmente, ante el problema de la justificación de su intervencionismo.

Si es posible hablar de una «lógica del Estado de Bienestar», ésta sólo puede ser comprendida mediante el principio de compensación. Se trata de la compensación de aquellas desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida[3]. La experiencia nos enseña, sin embargo, que el concepto de la compensación tiende a universalizarse, ya que según como se formulen los problemas, todas las diferencias pueden ser compensadas y aun así, siempre quedan diferencias o aparecen nuevas carencias que, a su vez, exigen ser compensadas. Cuando todo debe ser compensado, habrá de serlo también el mismo compensar[4]. El concepto y el proceso de la compensación devienen reflexivos. Pero de este modo la competencia para compensar alcanza también sus límites materiales y conceptuales y cae en el problema de la competencia para compensar la incompetencia.

Una vez que el concepto de la compensación es reconocido y practicado como fundamento de las pretensiones, se pone en marcha esa particular dinámica que conduce del Estado Social al Estado de

[2] Este problema tiene, naturalmente, raíces del todo clásicas —así, por ejemplo, en lo relativo a la relación entre asistencia social y motivación para el trabajo. Véase, entre otros, Henry J. Aaron, *Why is Welfare so Hard to Reform?* Washington, 1973, pp. 35 y ss., bajo la perspectiva de un «obstacle to reform».

[3] Por citar una opinión típica: «The essence of this [se entiende «:ideal»] component is compensation to the individual for the negative consequences of a particular organization of life» (Berenice Madison, «The Welfare State: Some Unanswered Questions for the 1970s», *Social Service Review*, 44 [1970], pp. 434-451).

[4] De aquí parte también, según Odo Marquard, el análisis histórico conceptual: «En esta migración de la culpa, en lo relativo a la compensación, desde un Dios providencial en lo económico, pasando por una naturaleza centrada en el equilibrio, hasta el programa de socialización emancipatorio de un pedagogo absoluto, se renueva [perennemente] un problema de compensación: el problema de compensar por los efectos negativos de la compensación.» Artículo «Kompensation», en *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, vol. 4, Basilea-Stuttgart, 1976, pp. 912-918 (p. 917).

Bienestar; aquella que en último término no deja nada fuera y se consume a sí misma —suponiendo que esto no es percibido ni se abandona la figura conceptual. Es en esta situación entonces en la que se debe suscitar la cuestión sobre si es todavía posible formular una teoría del Estado de Bienestar.

Junto a estos problemas relativos a la fundamentación conceptual y a la mecánica argumentativa del Estado de Bienestar, hay tres dominios experienciales al menos, que exhortan a no reducir el concepto del Estado de Bienestar al del Estado Social, y exigen determinarlo de un modo más general —¡y quizá también de un modo más restrictivo! Estos ámbitos están íntimamente relacionados entre sí y se obstaculizan mutuamente —en el sentido también de que la mejor solución de los problemas planteados en uno de los ámbitos puede suponer el aumento de los problemas del otro.

Uno de estos ámbitos consiste en el rápido crecimiento de las transformaciones en el entorno provocado por la sociedad industrial y que sólo es posible controlar recurriendo a medios políticos. Esto vale tanto para el problema de los recursos finitos como para el problema de la acumulación de residuos no reciclables.

Un segundo ámbito resulta de los costes crecientes del Estado de Bienestar. No sólo constituyen un problema de financiación cotidiano, sino que, como consecuencia del tamaño del presupuesto estatal, más reducido cada vez en relación a otros medios, ponen en peligro la diferenciación entre los sistemas político y económico.

Por último, es preciso partir del hecho —aunque aquí sea particularmente difícil definir las causas—, de que la sociedad moderna transforma —mediante la industria, las garantías políticas del bienestar, la educación escolar, los medios de masas, las ofertas de consumo para el ocio, etc.— la previsible situación motivacional de las personas, en particular la de las generaciones más jóvenes. Esto significa que, por parte de quienes disfrutan del bienestar y sobre los que recae la política social, no se puede contar con su predisposición constante a la disponibilidad de consumo, a la gratitud y a la correspondiente «lealtad» política.

En todos estos aspectos, la actuación política en el Estado de Bienestar debe partir del hecho de que las circunstancias sobre las que dirige sus esfuerzos se transforman de modo imprevisible por esos mismos esfuerzos. La política se encuentra ya en una situación en la que debe ocuparse continuamente de *realidades autoproducidas.* Las necesidades, las situaciones molestas, los problemas casi irresolubles

a los que se enfrenta son en parte su propia obra. Basta con pensar en el tema de la burocracia. De ahí debe resultar, antes o después, una ruptura con sus propios objetivos.

En esta situación la política se ampara en cálculos, horizontes temporales y fijación de objetivos, a plazos relativamente cortos. En las sociedades altamente complejas se acortan en general los horizontes temporales relevantes para la acción, ya que las condiciones necesarias para una planificación a largo plazo son demasiado complejas. A la política se le impone, además, a causa del breve ritmo de las elecciones, una estructura temporal propia. En horizontes temporales cortos muchas interdependencias pueden ser ignoradas; no aparecen. Mirando al pasado puede olvidarse que los problemas fueron creados por la aplicación de los mismos principios que se espera seguir en el futuro. Y con vistas al futuro, se puede esperar que las extensas e imprevisibles consecuencias de la planificación presente puedan mantenerse dentro de límites controlables. Los horizontes temporales cortos alivian las cargas de la acción, y esta ventaja no debe ser subestimada.

Al nivel de la *mentalidad política* pueden darse distintas posibilidades de adaptación a este estado de cosas, en la línea de la autoestilización de los políticos, o bien en la satisfacción ante los indicadores de éxito a corto plazo —por ejemplo, la resonancia sobre la prensa o las oscilaciones porcentuales mínimas en los resultados de las elecciones políticas. Al nivel de la *teoría política,* se plantean los mismos problemas de una forma diferente. Aquí la política puede y debe devenir un tema en el contexto de su realidad social, y ello exige la ampliación de los horizontes temporales, la abstracción y la inclusión de relaciones autorreferentes; es decir, la participación de la política en la producción de la realidad que para ella acaba resultando un problema.

Las reflexiones que siguen se mantienen en este nivel de la teoría política. Buscan una teoría *para* el Estado de Bienestar. No se trata sólo, por tanto, de una teoría *sobre* el Estado de Bienestar apoyada en criterios científicos; una tal teoría puede servir más bien para potenciar aquellas pretensiones reflexivas que deben producirse dentro del mismo sistema político. En tanto consiga realizar estas prestaciones devendrá en teoría política *en* el Estado de Bienestar. No se cuestiona así una estricta separación entre ciencia y política en el sentido de distintos sistemas sociales, distintos criterios y diferentes responsabilidades. Aún así, se presupone que la comunicación sigue siendo posible a pesar de todo.

Capítulo 2
UNA TEORIA OBSOLETA

Ya lo sepamos o no, o lo recordemos o no, las ideas políticas que determinan nuestras orientaciones cotidianas, y se asocian a conceptos tales como constitución, política, democracia, valores fundamentales, Estado de Derecho, Estado Social, poseen un fundamento teórico. Esto no significa que exista una ciencia teóricamente orientada que se ocupe de ellos. Es, desde luego, cierto. Pero mayor relevancia tiene el hecho de que tales conceptos, así como las conquistas institucionales derivadas de ellos, han sido introducidos en el sistema político por medio de la teoría.

En la situación actual esto es más importante, porque implica una relación distinta entre tiempo e historia, y una relación diferente también entre teoría y política práctica. Es cierto que los esfuerzos científicos por descubrir las estructuras y los procesos de la política se limitan (al menos) a una descripción y explicación de aquello con lo que se encuentran. Hasta cierto punto pueden ocuparse también de los procesos de desarrollo. Su aplicación política se extiende, sin embargo, mucho más allá. Trasciende el nivel de expresión de la ciencia cognitiva en tanto que introduce en la política visiones, conceptos, opiniones y resultados, y con su ayuda la promueve u obstruye.

En este sentido, el nacimiento del Estado moderno en Europa fue

acompañado por una teoría política, que supo reflejar su desarrollo, a medida que iba siendo visible, reaccionó ante sus problemas y supo ofrecer soluciones jurídicas e institucionales. Este tipo de reflexión política fue rápidamente absorbida por la política misma y se convierte así en un aspecto del mismo objeto sobre el que reflexiona. Desciende, por así decir, desde las puras alturas de la teoría a la turbia atmósfera de la realidad y, consecuentemente, se desvía, desvaloriza y se reifica, y deviene, pues, en un aspecto de aquello que una nueva teoría se esfuerza por comprender. Nuestras instituciones son una reliquia de tales procesos y de cuando en cuando requieren por ello de una re-flexión política.

Cuando en el siglo XVI fueron perceptibles por primera vez las nuevas formas de concentración política, se concibieron en principio como una versión rigidizada de las viejas figuras conceptuales y medios de argumentación —como en la idea teológico-jurídica de una autoridad natural emanada directamente de Dios (Molina, Suárez, Conring), en el concepto de soberanía de Bodino, en el concepto de una determinada razón de Estado o, finalmente, en el reconocimiento de un inevitable momento de arbitrariedad en el gobierno del Estado (Filmer, Hobbes). La subsiguiente reacción a esas teorías y a su realización en el Estado «absoluto» conformó la realidad moderna.

El componente de arbitrariedad (autonomía) en la cima del Estado se reveló como la piedra de choque. No pudo ser reconciliado con la diferenciación moral entre buena y mala (despótica) autoridad, ni con el correspondiente orden de derechos de resistencia. Sobre él recayó la doble intervención del Estado constitucional y la democracia. En lo que hace a los logros institucionales, le correspondió un ya complejo instrumentario, que desde el final de la Revolución francesa se había revelado como políticamente aceptable. De un lado estaba la idea de Constitución, que pudo resolver el problema de una justificación jurídica del derecho —si no lógica, sí al menos efectivamente. De otro, la idea de la división de poderes, que consiguió canalizar la arbitrariedad por medio del derecho, en tanto que un órgano del Estado sólo podía hurtar decisiones a otro cuando satisfaciera la forma del derecho. Finalmente, la idea de la elección democrática y de la limitación temporal del ejercicio del mandato en el parlamento y en el gobierno, gracias al cual el momento no concebible jurídicamente de un último arbitrio soberano pudo ser sujeto a control, al menos bajo el imperativo de la consideración del interés político propio.

La realización de este avance teórico, que se manifiesta en el siglo

XIX, constituye el punto de partida sobre el que se apoya el desarrollo hacia el Estado de Bienestar. El pueblo adquiere relevancia política gracias a la representación popular. Un número creciente de aspectos de la vida individual y, ante todo, las innumerables secuelas de las consecuencias del desarrollo industrial, pudieron ser introducidos como temas de la vida política. El posicionamiento ante estos problemas se convierte en el criterio de diferenciación de los partidos políticos, que se consolidan organizativamente desde finales del siglo XIX. Como canon generalmente aceptado de la legitimación política se recogen en la forma de derechos fundamentales, valores fundamentales y programas de partidos inspirados en ellos. El problema de la arbitrariedad se transfiere así a la denuncia de pretensiones que compiten por relevancia política, y al cauto debilitamiento, ponderación, aplazamiento o incluso defensa de tales pretensiones por mejorar la «calidad de vida»[5].

En su desarrollo hacia el Estado de Bienestar, el siglo XIX ofrece todavía una imagen bastante inabarcable, material y regionalmente fragmentada y, por tanto, compleja[6]. Sólo en el siglo XX la situación se simplifica y deviene, por tanto, teóricamente comprensible. Solamente ahora se convierten las meras tendencias en auténticas leyes de desarrollo *(trends)*. Piénsese en el salto desde la idea de «asistencia» (donde el concederla puede ser un rasgo de inteligencia política) a la de «pretensión». Surge una especie de participación extraparlamentaria de los trabajadores en la cimentación y distribución de todos los logros sociales. El mismo capitalismo se «corrompe» por la acción del Estado de Bienestar, no sólo por la conexión (negativa) entre bienestar y desempleo. Y es sobre todo ahora cuando, con el reconocimiento asegurado del Estado de Bienestar, se inicia ese proceso recursivo en el cual el mismo Estado de Bienestar crea circunstancias y problemas frente a los que reacciona.

Las consideraciones que siguen parten de esta realidad, hoy perceptible, de un Estado de Bienestar dotado de impulso propio, autorregulado. La situación histórica así configurada carece, sin embargo, de una adecuada teoría política —de una teoría, al menos, del nivel de aquélla sobre la cual la tradición supo suscitar y resolver el problema

---

[5] Esto sostiene Odo Marquard en relación a la filosofía. Véase: «Inkompetenzkompensationskompetenz: Über Kompetenz und Inkompetenz der Philosophie», *Philosophisches Jahrbuch* 81 (1974), pp. 341-349.

[6] Compárese al efecto Asa Briggs, «The Welfare State in Historial Perspective», *Europäisches Archiv für Soziologie*, 11 (1961), pp. 211-258.

de la arbitrariedad del ejercicio del poder político. La orientación cotidiana de la acción política se deja guiar por aquellas teorías que se integran en las instituciones y que a través de la Constitución se transforman en normas. Se parte, por ejemplo, del concepto de Estado, del esquema de los órganos del Estado, de los vínculos jurídicos de la Constitución, del ritmo de las elecciones políticas y de la programática de los valores fundamentales, y hay que enfrentarse además a las nuevas demandas que cada día aparecen sobre la mesa. Pero todas estas instituciones son respuestas a formulaciones de problemas condicionados históricamente, y la cuestión es si hoy no se deberían tener en cuenta también otras formulaciones, incluso un contexto interpretativo de los problemas completamente distinto.

La sedimentación teórica con la que nos enfrentamos en las instituciones se ha venido acumulando durante los siglos en los que la sociedad moderna tenía que ir imponiéndose sobre la sociedad aristocrática del mundo antiguo. Su ocasión fue la diferenciación de un determinado sistema político hacia una mayor autonomía funcional como consecuencia de la liberación del control por parte de una capa superior y de la religión organizada. Su tema radicó en el aseguramiento y la atenuación de esta autonomía, en posibilitar y limitar el ejercicio arbitrario del poder político. Su problema oculto fue la complejidad de las relaciones con las que ha de operar la política bajo condiciones modernas. Este desarrollo ha llegado a su fin. No se puede renunciar a sus conquistas, ya que definen las estructuras sistémicas de la modernidad. Pero los problemas que hoy son perceptibles en este sistema de la sociedad no se pueden seguir comprendiendo con la ayuda de teorías que reflejan el proceso de su realización. En tanto que teorías —¡no como formas jurídicas o como instituciones!— han sido superadas históricamente. Ante nosotros aparece una realidad totalmente distinta, una realidad autoafirmada, co-producida políticamente que, sin embargo, no puede ser afirmada sin limitaciones y sin preocupación por el futuro.

En esta situación histórica el objetivo no puede consistir en una explicación de la realidad que, medida a través de ideales o utopías, se presenta como defectuosa; y menos aún en cuestionar «críticamente» los logros teóricos e institucionales sobre los que se edifica el Estado de Bienestar moderno —a saber: la Constitución y la domesticación democrático-jurídica del poder arbitrario. Se observan ciertamente tendencias de este tipo, sobre todo en el marco de un marxismo reactivado políticamente. Pero se sirven de una argumentación demasiado

simple. Se trata, en esencia, de transferir la crítica de la dominación desde la política —donde ya ha perdido su poder de persuasión— a la economía [7]. Quienes poseen el poder económico son calificados de «capitalistas» y rechazados frontalmente sin que el análisis contenga la suficiente profundidad. Hasta qué punto ofrece una cobertura de todo esto la sin duda importante obra teórica de Carlos Marx (1818-83) no es preciso que sea abordado aquí. El desarrollo histórico ha avanzado demasiado deprisa —en gran medida como consecuencia del intento de realizar políticamente la teoría marxista—, como para poder justificar la vuelta a este arsenal teórico.

Contra toda apariencia, el marxismo y otras teorías «izquierdistas» similares carecen de toda radicalidad —no de radicalidad política, pero sí de radicalidad teórica. A la vista del estado actual del desarrollo científico, los instrumentos conceptuales no son lo suficientemente abstractos. La estructura dialéctica de la teoría exige puntos de arranque para la negación fuertemente simplificados. El problema único de la propiedad de los medios de producción se considera así la cuestión central de la sociedad moderna. Esto permite esa transferencia de la crítica de la dominación desde la política a la economía, pero no permite un análisis penetrante de las realidades sociales al final del siglo XX.

No es menos nefasta, sin embargo, la simple aceptación de un «cambio de tendencia» *(Tendenzwende)*, que disfruta del desplome de las ideas políticas de izquierdas como si se tratara de un regalo inesperado. El que un intento por comprender la sociedad haya resultado fallido no justifica todavía que dicho intento deba dejar de ser reemprendido. La velocidad con la que se transforman las relaciones sociales impide que nos dejemos llevar por los acontecimientos. Hemos de contar con el hecho de que sólo hoy ha llegado la sociedad moderna a ser consciente de sus condiciones de posibilidad y, en efecto, a través de la vía indirecta del estudio de su entorno *(Umwelt)*. De ser esto así, la crítica de la dominación en el ámbito político y/o económico no es entonces la forma en la que se deberían abordar los apremiantes problemas del presente, sino más bien a través del análisis de sistema/entorno.

---

[7] Esto sigue inalterado a pesar del reciente interés en la «teoría del Estado». Véase, por ejemplo, la presentación de la crisis monetaria del Estado de Bienestar como «una crisis financiera estructural del Estado intervencionista avanzado como producto del sistema productivo», en Rolf Richard Grauhan/Rudolf Hickel (eds.), *Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien*, Opladen, 1978 (cita, p. 18).

Capítulo 3
FUNDAMENTOS TEORICO-SOCIALES

Toda teoría política, dado que la política es un fenómeno social, se guía, implícita o explícitamente, por las premisas de una teoría social. Frente al antiguo supuesto europeo de una justificación política de la sociedad, a lo largo del siglo XIX se impuso la tesis de la separación entre Estado y sociedad. Esto se consiguió a un alto coste: restringiendo el concepto de sociedad al sistema de las necesidades; en otras palabras, a la economía. Los efectos de esta predisposición teórica se dejan sentir todavía de múltiples maneras. El político, y sobre todo el constitucionalista, contempla así frecuentemente a la sociedad como algo que se «contrapone» al Estado [8]. Se dice que el Estado ha de ocuparse de las «fuerzas sociales». Pero el Estado no es nada fuera de la sociedad, constituye uno de sus sistemas funcionales. Conviene servirse, por ello, de una diferente fórmula lingüística. La sociedad es el sistema social omnicomprensivo que ordena todas las comunicaciones posibles entre los hombres. El sistema político es uno de sus subsistemas, respecto del cual se han ido diferenciando otros subsistemas, en particular sistemas sociales de la religión, cien-

[8] Véase, para considerar esta tradición y su efecto continuado, Ernst-Wolfgang Böckenförde (ed.), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt, 1976.

cia, economía, educación, vida familiar, asistencia médica, etc. Cada uno de estos subsistemas actualiza la sociedad desde su respectivo punto de vista, según la correspondiente perspectiva particular sistema/entorno. El sistema científico y el sistema educativo pertenecen así al entorno social del sistema político, y este último pertenece a su vez al entorno de la educación y de la economía. Esta distinción no excluye fuertes dependencias recíprocas; pero es el presupuesto que permite que las demandas de las distintas funciones de la sociedad puedan ser acrecentadas y sean realizadas progresivamente.

Los hombres, las distintas personas individuales, participan de todos estos sistemas sociales, pero no se incorporan del todo en ninguno de estos sistemas ni en la sociedad global. La sociedad no se compone de seres humanos, se compone de comunicaciones entre hombres. Es importante afianzar este punto de partida. Sirve para separar la teoría social propia de la teoría de sistemas de la más antigua tradición del pensamiento político y constituye un presupuesto indispensable para un análisis de la relación del sistema social y de sus subsistemas con el entorno —un análisis que nos afecta decisivamente.

Partiendo de estas premisas, el desarrollo social que llega hasta nuestros días puede ser comprendido como una *ampliación de las prestaciones comunicativas* (pero no como una ampliación del hombre en el sentido de Rousseau o Nietzsche). Valiéndose de logros culturales, que aquí no vamos a especificar, ni menos aún desarrollar, las posibilidades para el éxito de la comunicación humana fueron impulsadas hasta lo inverosímil. A ello han contribuido dos principios: la diferenciación de una determinada capa superior, dotada de una fácil y acertada comunicación interna, y la diferenciación de determinados centros de gravedad funcionales, que en un principio eran sobre todo de tipo religioso, político-militar y comercial. Sobre este fondo la sociedad moderna adquiere su perfil particular, históricamente único. Se caracteriza por el primado de la diferenciación funcional, que tiene el efecto de una enorme ampliación de comunicaciones altamente especializadas, así como de la efectividad de las mismas. De esta forma, el potencial para la acción humana se puede organizar, especializar y coordinar de un modo en que no se había conseguido hasta ahora. La verdad demostrada científicamente, el dinero, el poder organizado por la política y recortado por el derecho, sirven como dispositivos para la acción incluso en aquellos casos en los que el hombre, desde una perspectiva antropológica, nunca actuaría. Lo improbable se

convierte en posible, es hasta rutinariamente anticipable; puede acumular sus propios efectos, acrecentarse en sí mismo, y con todo ello, tiene profundos efectos sobre el ambiente de la sociedad, sobre el eco-sistema del planeta, incluso sobre el mismo hombre.

Como resultado de este desarrollo han aparecido una pluralidad de sistemas sociales que combinan una *alta sensibilidad para determinadas cuestiones* con *indiferencia hacia todo lo demás*. La limitada capacidad para orientarse dentro de un ambiente complejo se ejerce, desde diferentes lugares, de diversas formas distintas, pero siempre ha de pagarse con la falta de atención respecto de las otras perspectivas. Toda profundización en este desarrollo aumenta a la vez la sensibilidad y la indiferencia, y acrecienta *la indiferencia* de modo *más que proporcional*, ya que la indiferencia *hacia todo lo demás* debe corresponderse con la focalización de la atención.

En otras palabras, la civilización y sus consecuencias son un producto de la diferenciación de las prestaciones comunicativas del hombre desde sus condiciones naturales. Desde el punto de vista de la evolución socio-cultural, hoy se ha llegado en ella a una situación en la cual el sistema de la sociedad transforma profundamente su propio ambiente y modifica así los presupuestos sobre los que descansa su propia diferenciación. Para poder adaptarse a esta situación sólo se dispone, una vez más, de la comunicación, y es preciso inquirir sobre cómo, y si acaso, pueden satisfacer estos requisitos las condiciones tradicionales de la comunicación eficaz; sobre todo, la verdad cualificada científicamente, el poder cualificado jurídicamente y el dinero.

A estos efectos, una de las consideraciones más importantes y agudas, que contribuye a percibir de nuevo y de modo dramático el problema, es la siguiente: una sociedad organizada en subsistemas *no dispone de ningún órgano central*. Es una sociedad *sin vértice* ni *centro*[9]. La sociedad no se representa a sí misma por uno de sus, por así decir, propios subsistemas genuinos. En los sistemas sociales estratificados

[9] El que aquí hagamos referencia a dos conceptos —centro y vértice—, tiene a su vez su justificación, que reside en la antigua tradición europea y derivan de su distinción entre ética y política. En conexión con esta distinción aristotélica fue elaborada la ética social como doctrina de la amistad dirigida hacia un centro, hacia una amistad acrecentada, intensificada y perfecta de los virtuosos de la virtud (Panaitios, Cicerón). La teoría de la sociedad política *(societas civilis)*, por el contrario, permanece con su idea del orden, estructurada jerárquicamente. La diferencia misma pudo haber cumplido una función semántica en la difusión de la atención. En cualquier caso, nos ha legado la posibilidad, de la que carecemos en la sociedad moderna, de formular una doble perspectiva, como centro y como vértice.

del mundo antiguo ésta fue precisamente la función de la nobleza, el ser la *maiores partes*. Esto tuvo su efecto sobre la ética de la nobleza, y desde la perspectiva de las funciones, política y religión compitieron por la primacía en la orientación de la sociedad. La sociedad fue considerada, respectivamente, como *societas civiles* o como *corpus Christi*. Las condiciones estructurales de esta representación del todo en sí mismo residieron, empero, en una diferenciación sistémica estratificada jerárquicamente, y con ella desaparecieron. La sociedad moderna es un sistema sin portavoz y sin representación interna. Por esto, precisamente, sus orientaciones básicas devienen en ideología. La búsqueda de un a priori en el interior de los sistemas funcionales de la sociedad es un empeño vano, e igual de fútil es el lamento por la decadencia de la cultura y la crisis de legitimación. Se trata de un fenómeno condicionado estructuralmente: de la condición de la complejidad y de la respectiva capacidad de prestaciones de la sociedad moderna.

La teoría política ha intentado repetidamente —de Hegel a Treitschke hasta Lèo Strauss y Hannah Arendt— oponerse a este diagnóstico, y de concebir al Estado o la política como el centro de control de todo lo que acaece en ella o con ella. Esto ocurre típica —¡y significativamente!— con el recurso al concepto griego, platónico o aristotélico, de la política. Un aparato conceptual rancio, superado tiempo ha, parece adquirir nueva plausibilidad gracias a nuevas exigencias [10]. Una de las cuestiones fundamentales de la orientación teórica y política del presente reside entonces en ver si se puede tolerar la idea de una sociedad carente de centro, y si en ello se pueden percibir las condiciones para una política democrática efectiva. O si, a la vista de la situación general del sistema global de la sociedad, se cree, o incluso se debe, atribuir a la política una vez más una responsabilidad global, que posiblemente pueda destruir sus límites actuales y los laboriosos procedimientos de la formación de la opinión democrática.

Con el diagnóstico teórico presentado aquí se responde a esta cuestión en la línea del primer sentido: no se puede centrar sobre la política una sociedad funcionalmente diferenciada sin destruirla. Pero está claro que esta reflexión sólo puede ser considerada en el ámbito político como una opción, y que, en tanto que teoría política, debe ser representada también políticamente.

---

[10] Véase al respecto Steven T. Holmes, «Aristipus in and out of Athens», *American Political Science Review*, 73, 1979, pp. 113-128.

Una consideración ulterior nos conduce al mismo problema. La actual forma de diferenciación del sistema social posee tan importantes efectos sobre el entorno, sobre los recursos naturales y motivacionales, sobre las cosas y los hombres, que el entorno comienza a convertirse en el factor central del futuro. Hemos de tener en cuenta, por tanto, el hecho de que esta relevancia cada vez mayor del entorno provocará amplios ajustes en toda la estructura de diferenciación interna del sistema social, y, en general, volverá a disminuir su importancia; así pues, reducirá también de nuevo el nivel de las pretensiones en relación a las distintas funciones. El cambio de mentalidad que precipita este proceso se puede observar sobre todo en la búsqueda de nuevas formas de vida que, en general, se distancian del esquema de diferenciación social; también en el renacimiento del regionalismo político, en la experimentación de los grupos de auto-ayuda, en el retorno a preferencias por lo local, lo relativamente simple y natural, y en otros fenómenos parecidos. También aquí se plantea la cuestión de si la democracia, como sistema funcional diferenciado de la política, puede conducir este proceso de adaptación, cuando es a la vez su víctima; o si la aceptación de lo inevitable es lo más conveniente políticamente y también el recurso más sensato para el mantenimiento de la política democrática. En cualquier caso, las controversias y tomas de partido, para las que en definitiva se trata sólo de expandir el control estatal de la producción y de la distribución económica, no ofrecen el marco suficiente para decidir sobre esta cuestión fundamental.

Capítulo 4

ESTADO DE BIENESTAR: INCLUSION POLITICA

El Estado de Bienestar se suele caracterizar generalmente como un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, y que a estos efectos ha de hacer frente a nuevos costes a un ritmo cada vez más elevado. Es fácil predecir entonces que esta empresa tiene que fracasar como consecuencia de tener que satisfacer tales costes. Pero este diagnóstico y la correspondiente terapia del ahorro (o también, la en todo caso necesaria de un crecimiento económico constante), se limita únicamente a captar los síntomas, y no la profunda estructura social del fenómeno. Por tanto —siguiendo sobre todo a T. H. Marshall— formularemos otro concepto del Estado de Bienestar con la ayuda del concepto sociológico de la *inclusión*[11].

El concepto de inclusión significa la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de

[11] Compárese T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City N.Y., 1964; también, poniendo el acento en la configuración comunitaria y la integración social, Talcott Parsons, *The Systems of Modern Societies*, Englewood Cliffs, N.J., 1971, en particular pp. 11, 92 y ss., y (en conexión con Marshall y Stein Rokkan) Peter Flora, Jens Alber y Jürgen Kohl, «Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten», en *Politische Vierteljahresschrift*, 18 (1977), pp. 707-772.

la sociedad. Hace referencia, de un lado, al *acceso* a estas prestaciones y, de otro, a la *dependencia* que de éstas van a tener los distintos modos de vida individuales. En la medida en que se va realizando la inclusión, irán desapareciendo aquellos grupos que no participan de la vida social, o lo hacen sólo marginalmente [12]. La distribución de la población según su grado de participación, pasa a un segundo plano (aunque ahora también las capas más altas quizá se distingan por una mayor participación en todos los dominios funcionales), y en su lugar aparece la multitud de los hombres universal e igualmente relevantes, que asumen roles complementarios en los distintos sistemas funcionales.

Este fenómeno que se designa como inclusión tiene también su propio carácter histórico. Sólo hace su aparición una vez disuelta la sociedad estratificada estamentalmente de la antigua Europa. Esta sociedad asignaba a cada persona (mejor: a cada familia) únicamente a un solo estamento. La persona era definida por su estamento de pertenencia, era así localizada e integrada socialmente. En consecuencia, mediante este esquema de diferenciación de la sociedad, el hombre como entidad social era, a la vez, diferenciado y determinado socialmente. Con el tránsito hacia una diferenciación orientada primariamente a partir del criterio funcional, este orden tuvo que ser abandonado. Pues es obviamente imposible atribuir a las personas al sistema de la religión, la economía, la ciencia, la educación y la política, de forma que cada individuo habite únicamente en uno de ellos. El lugar del antiguo orden lo ocupan las reglas de acceso. El hombre, en tanto que individuo, vive fuera de los sistemas funcionales, pero cada uno debe tener acceso a cada sistema funcional siempre y en tanto que

---

[12] El mantenimiento consciente de una política de desarrollo de tal marginalidad, la exclusión de grupos enteros de la población de la participación en las prestaciones sociales, podría ser también calificada, por tanto, como *exclusión*. En relación a esto puede suscitarse la cuestión de si la *evolución* de las modernas condiciones de vida en Europa puede ser caracterizada como una inclusión gradual, mientras que, por el contrario, el desarrollo *planificado* y *acelerado conforme a un plan* de otras regiones requiere exclusiones provisionales. Por otra parte, tampoco la historia de Europa está del todo exenta de exclusiones. Sobre este aspecto del *ethos* puritano, véase, con especial referencia a la Suráfrica de hoy, Jan J. Loubser, «Calvinism, Equality and Inclusion: The Case of Africaner Calvinism», en S. N. Eisenstadt (ed.), *The Protestant Ethik and Modernization: A Comparative View*, Nueva York, 1968, pp. 367-383. Véase también Jeffrey C. Alexander, «Core Solidarity, Ethnic Outgroup and Social Differentiation: A Multidimensional Model of Inclusion in Modern Societies», en Jacques Dofny y Akinsola Akiwowa (eds.), *National and Ethnic Movements*, Londres, 1980, pp. 5-28.

su modo de vida le exija el recurso a las funciones sociales. Desde la perspectiva del sistema social, esta pretensión se formula con el principio de la inclusión. Todo sistema funcional incorpora a toda la población pero sólo en aquellos aspectos de su modo de vida que posean la respectiva relevancia funcional. Todos gozan de capacidad jurídica y protección legal, todos reciben educación escolar, todos pueden adquirir o gastar dinero, etc. Sobre el trasfondo de estas normas de inclusión, la *desigualdad efectiva de posibilidades* deviene en problema; precisamente porque ya no se apoya sobre el esquema de diferenciación de la sociedad, sino que se reproduce de modo afuncional.

La realización del principio de inclusión en el ámbito funcional de la política tiene como consecuencia el tránsito al Estado de Bienestar. Estado de Bienestar es la realización de la inclusión política. Esto no supone sólo, de ninguna de las maneras, el aseguramiento y el acrecentamiento continuo de unas condiciones mínimas de bienestar para cada cual[13], sino en gran medida también la aparición de problemas especiales de distinto género, que pueden ser graves para quienes resulten encontrarse en determinadas situaciones. Las mejoras discurren, por tanto, no sólo en la dirección del aumento de los niveles mínimos, sino también en la del descubrimiento continuo de nuevos problemas que competen a las autoridades públicas —embarcaderos más seguros para marineros domingueros, secadores de manos de aire caliente en los servicios públicos, etc.

La incorporación de aspectos cada vez más amplios del modo de vida en el ámbito de las prestaciones políticas se ha ido desarrollando gradualmente; discurre de modo paralelo a la diferenciación del sistema político, y es condicionada por ella. El primer paso del recién constituido Estado territorial consistió en garantizar la segura protección jurídica sobre una determinada área geográfica. El poder político fue definido teóricamente (desde Bártolo) como jurisdicción. En la medida en que se le incorporaron los rasgos de la legislación y la acción fiscal y se pudo disponer con ello también de las condiciones de la estatalidad, entra en este círculo dispositivo el problema de la incorporación de la población. Se resuelve con la participación activa del pueblo en la democracia parlamentaria. Pero la realización de

---

[13] Así reza la definición en Harold L. Wilenski, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, Cal., 1975, p. 1: «The essence of the welfare state is government-processed minimum standards of income, nutrition, health, housing and education, assured to every citizen as a political right, not as charity.»

la democracia significa el fin de la teoría del objetivo limitado del Estado [14]. De aquí, a su vez, se deriva la incorporación cada vez mayor de necesidades e intereses de la población en la esfera de los temas políticos posibles [15]. Los políticos, al tener que ganarse la aprobación del pueblo por su gestión, tuvieron que velar por atenerse a los intereses del electorado, proyectar mejoras, referirse a problemas; y la artificialidad creciente de las condiciones de vida tras la revolución industrial les dotó de motivos más que suficientes a este respecto.

La inclusión política no tiene por qué garantizar una pretensión jurídica a todos los aspectos de la vida. Sin embargo, su semántica se ha desplazado ya claramente de «caridad» a «pretensión». No se corresponde a la autoconsciencia del ciudadano libre (esto es: a las organizaciones de intereses) el reclamar beneficios. Esto equivale a aceptar el rechazo por anticipado. Se «exige» y no se está «resignado». Esta forma de proceder corresponde a las exigencias de presentación propias de la lucha por la afirmación política, y la correspondiente evaluación es asumida por las instancias de distribución. No hay que sorprenderse, entonces, de que si ya no hay más beneficios no exista tampoco la ingratitud [16].

Una teoría que refleje la situación nacida de este desarrollo puede tender a apreciar el condicionamiento total del ya alcanzado nivel de condiciones de vida como derivativo de la política —y a recaer con ello en el antiguo modelo. A menudo se constata también una vuelta a la diferencia entre política y economía («Estado» y «sociedad»). Tal concepción sólo permite, en definitiva, que las diferenciaciones se perciban en el interior del aparato organizativo del que se vale la política para realizar sus planes. Los Estados socialistas del bloque oriental siguen conscientemente este camino y ofrecen ya una experiencia material de lo que, desde estas premisas, puede ser una realización política.

---

[14] Compárese al respecto y como una tentativa de reconstrucción, Klaus Hespe, *Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19 Jahrhunderts*, Colonia-Berlín, 1964.

[15] En este desarrollo, Alemania constituye en muchos aspectos un caso excepcional —sobre todo, porque aquí se reaccionó frente a tendencias ya perceptibles en Europa occidental, bien por la vía del rechazo, o bien por la de la anticipación. Compárese al respecto Flora y otros, *ibid.*, (1977); Wolfgang Zapf, «Modernization and Welfare Development: The Case of Germany», *Social Science Information*, 18 (1979), pp. 219-246.

[16] Ya Saint-Evremond tenía estas dudas, que por tanto se retrotraen hasta el siglo XVII: «Il y a beaucoup moins d'ingrats qu'on ne croit; car il y a bien moins de généreux qu'on ne pense» (Charles de Saint-Evremond, «Sur les ingrats», en *Oeuvres*, París, 1927, vol. I, pp. 153-158 [p. 153]).

El concepto del Estado de Bienestar no nos obliga, sin embargo, a llegar a conclusiones tan amplias —ni en la teoría ni en la práctica. El error de concepción estriba en su subordinación a un juego de suma cero: cuanto mayor determinación política, tanto menor determinación de otro tipo; cuanto más Estado, tanto menos libertad. Con ello no se tiene en cuenta la creciente complejidad de la vida social, la proliferación de los puntos de vista desde los que algo puede ser determinado. Bajo la condición de una alta complejidad social, bien pueden existir también relaciones de amplificación [17], en las que se puede combinar un avance en la realización política, la productividad económica o el progreso científico con un mayor repertorio de posibilidades de modos de vida personales individualizados, *desde luego, sólo bajo muy determinadas condiciones.* Formulándolo en abstracto, con ello el Estado de Bienestar no nos conduce ante el problema de la totalización o ante el de la desdiferenciación; nos pone más bien ante las condiciones bajo las cuales las posibilidades pueden ser combinadas o, dado el caso, recombinadas.

Conviene que, en este punto, volvamos la vista atrás sobre las causas por las que en el siglo XVII se introdujo el concepto de *interés* en la discusión política [18]. Por referirse a aquello de lo que siempre se trata: interés es algo que sólo es capaz de enjuiciar el interesado. Sólo él puede decir si posee o no determinados intereses. Precisamente por ello se pensó que era necesario incorporarlo al proceso de formación de la voluntad política. La inclusión política, no sólo la pasiva (seguridad jurídica), sino también la activa (democracia) presupuso este concepto autorreferencial del interés. Sólo después, como consecuencia de la inclusión de toda la población y del desarrollo cada vez más amplio de los ámbitos de la asistencia política, surge la duda sobre la «madurez» de los ciudadanos; y a ello se corresponde entonces el hábito de inferir intereses desde teorías científico-sociales o desde análisis estadísticos que desvelan las desigualdades. En cierto modo, pues,

---

[17] Este es un argumento reconocido en la sociología desde Durkheim. Véase Emile Durkheim, *De la Division du Travail Social,* París, 1893 (trad. española en Barcelona, Planeta, 1985).

[18] Véase en particular J. A. W. Dunn, *Politics and the Public Interest in the Seventeenth Century,* Londres, 1969; también, Felix Raab, *The English Face of Machiavelli: A Changing Interpretation (1500-1700),* Londres, 1965, pp. 157 y ss., 246 y ss.; Wolfgang Hirsch-Weber, *Politik als Interessenkonflikt,* Stuttgart, 1969; Hartmut Neuendorff, *Der Begriff des Interesses: Eine Studie zu den Gesellschaftstheorien von Hobbes, Smith und Marx,* Frankfort, 1972; Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interest: Political Arguments for Capitalism before its Triumph,* Princeton, 1977.

al disponer de sus intereses, las mismas ciencias sociales contribuyen a esa falta de madurez del ciudadano, que tanto lamentan[19]. La inferencia, tan seductora desde una perspectiva socio-política y «práctica», de la comparación al interés es equivocada[20]. No se puede presuponer seriamente que cada cual posea un interés propio en la eliminación de las desigualdades más relevantes —piénsese, por ejemplo, en la desigualdad en educación. Sigue siendo un problema el que la capacidad de tener intereses (no sólo de formularlos y de conseguir imponerlos) se distribuye de modo desigual. Pero las planificaciones del Estado de Bienestar dirigidas a este objetivo tienen un campo de acción aún más estrecho que aquél que puede llegar a ponerse en práctica en beneficio de los intereses subordinados.

En una reflexión ulterior, esta consideración conduce a la diferenciación entre educación y política. Mientras que la educación puede ocuparse del desarrollo de los intereses y dispone para ello de sus propios principios y mecanismos de inclusión (ante todo mediante la escolarización general obligatoria), la política sólo puede ocuparse de intereses ya formados. Respecto de personas que no expresan ningún interés —y esto puede ser un problema tanto de los jóvenes como de los ancianos— el esfuerzo político está fuera de lugar. Aquí se topa con los límites inmanentes a la inclusión política y, al mismo tiempo, con los síntomas de su dependencia de los desarrollos en el campo de la economía, la educación y la estratificación social. Pretender transformar el Estado de Bienestar en una institución capaz de proveer a la población con intereses, sería una pretensión excesiva teniendo en cuenta sus posibilidades, pero también una manifiesta y exagerada autovaloración.

[19] Con esto no se alude sólo a las premisas o a los resultados concretos de la investigación, sino a una profunda forma de ver las cosas respecto de éstos, que luego, y al mismo tiempo, genera protestas frente a sí misma. Véase al respecto también Friedrich H. Tenbruck, «Die unbewältigten Sozialwissenschaften», en *Zeitschrift für Politik*, vol. 27 (1980), pp. 219-230.

[20] Esta conclusión se deriva también del hecho de que el Estado de Bienestar, a efectos de conseguir sus objetivos, se sirve de los medios del derecho y el dinero, que son capaces de revelar diferencias mínimas y de suscitar intereses a favor o en contra de transformaciones que de otra forma hubieran pasado desapercibidas. También en este aspecto se enreda el Estado de Bienestar en la realidad creada por él mismo. Volveremos otra vez sobre esto en el capítulo 13.

Capítulo 5
LA POLITICA COMO SISTEMA AUTORREFERENTE

La inclusión es un principio «abierto», en tanto establece *que* todos merecen la atención política, pero no dice *cómo*. En la medida en que la disposición de sus propios intereses compete a cada cual, su estudio atento, la selección política y la tematización de los intereses, por el contrario, se convierten en una tarea que sólo puede ser regulada por el propio sistema político. Esto exige *comunicación*. Lo que pueda ser relevante políticamente deriva entonces de su conexión con aquello que ya posea relevancia política. Lo que sea válido políticamente se autorreproduce, y se lleva a cabo incorporando y absorbiendo intereses desde el entorno del sistema político. La política condiciona sus propias posibilidades —y por esto, aparentemente, deviene sensible a lo que su entorno ofrece y demanda. No es suficientemente comprensible ni como un sistema cerrado, ni como un sistema abierto. Es ambas cosas a la vez.

Las dificultades con las que en este punto se encuentra la creación teórica y la consecuente investigación científica residen en su propio objeto. Deben ser abordadas a través del concepto de «sistema autorreferencial».

Por autorreferente se entiende un sistema que *produce y reproduce por sí mismo* los elementos —las decisiones políticas, en este

caso— *de que está constituido*[21]. Aunque tal sistema sólo se compone de sus propios elementos, puede reproducir por sí mismo un determinado orden de estos elementos. De esta necesidad de mantener la capacidad de reproducir constantemente nuevos elementos por sí mismo, el requisito de la autorreferencia se convierte en la condición de todas las operaciones del sistema. Un sistema autorreferente sólo puede, por tanto, realizar operaciones por autocontacto, es decir, en sintonía con otras operaciones propias. Como ocurre con el cerebro, para estos sistemas no existen relaciones directas de estímulo/respuesta con el entorno; por el contrario, todo lo que puede hacer el sistema está determinado por lo que ocurre en su interior. Toda decisión hace referencia a otras decisiones del mismo sistema, si no no se trataría de una decisión, y la decisión individual sólo puede adquirir su sentido propio a través de tales relaciones internas, como contribución a la realización o el impedimento de otras decisiones, como parte de una cadena, como dependiente para su realización efectiva de su conexión a otras decisiones, o también, por todas estas razones: como decisión de no tomar la decisión, porque las premisas o las posibilidades de conexión no están suficientemente garantizadas.

Por tanto, un sistema de esta naturaleza hace posible los elementos mismos de que está constituido. No los extrae de su entorno, sino que los constituye en sí mismo. Puede estar constituido así de elementos que no están presentes en su entorno (o sólo en el interior de otros sistemas autorreferentes) —por ejemplo, por acciones o decisiones que de ningún modo pueden existir en su aislamiento individual. Pero todo esto sólo es posible si, en todos los procesos de intercambio con el entorno, en toda la dependencia de materiales e información, siempre se mantiene intacto y en funcionamiento un orden de producción autorreferente. El mantenimiento de este orden se convierte en parte imprescindible de la constitución de cada elemento particular, de forma que todo elemento —en nuestro caso: toda decisión política— remite siempre también a esta unidad de constitución, independientemente de cualquier otro significado que pueda tener por su contenido o en relación al entorno.

A este modo de actuación autorreferente se le ha recriminado

---

[21] Véase el concepto de vida en Humberto R. Maturana y Francisco H. Varela, *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*, Dordrecht, 1980, así como la tesis que sostiene que en la fundamentación de un orden de vida no es posible más sistema que el autorreferencial.

desde hace tiempo su circularidad lógica y, por tanto su esterilidad. También se ha ofrecido una lectura de la autorreferencia que la rechaza como una especie de «egoísmo». Sólo en los últimos años la investigación sistemática ha comenzado seriamente a abordar el problema de la autorreferencia en los sistemas, y es de esperar que estas investigaciones contribuyan también a transmitir importantes impulsos a la teoría política.

Desde una perspectiva sociológica, la autorreferencia es un resultado de la evolución sistémica evolutiva, y la autorreferencia política es, en consecuencia, el producto de la diferenciación social específica de los sistemas políticos. El desarrollo de formas de operación autorreferentes se corresponde plenamente a las exigencias que va marcando este desarrollo histórico, y que va imponiendo —en la medida en que las va realizando; a saber: la autorreferencia permite la apertura interna del sistema a temas cambiantes bajo condiciones de relativa permanencia de las estructuras que dirigen las operaciones (organización de partidos, organización ministerial, Derecho, etc.). Hace también posible la inclusión de toda la población en el ámbito de la política —independientemente de quién determine qué haya de entenderse por tema político. Hay que partir, por tanto, de un desarrollo estructural prácticamente inevitable, que nos vincula a este tipo de utilización de las funciones sociales. Se trata sobre todo de comprender adecuadamente el fenómeno, de protegerlo frente a comprensiones erróneas y de revelar su problemática estructural.

Un análisis más preciso debe partir de la constatación de que sólo pueden diferenciarse relaciones comunicativas, no «personas» (véase arriba cap. 3). Nos referimos a los procesos de comunicación política a través de los cuales la política se autosensibiliza; esto es, deviene sensible a problemas y tareas con los que se vincula a su entorno social. Así es, por ejemplo, como la relevancia política de «temas» (y también la relevancia de personas) se crea, refuerza, y después se vuelve a desacreditar, dentro de los procesos de comunicación interna del sistema político, sin que deba corresponderse exactamente a las modificaciones en el ambiente. La discusión política toma conciencia propia de sus presupuestos —y se desalienta tras un cierto tiempo de esfuerzos infructuosos. Para esto cuenta con premisas generalmente aceptadas, como los valores fundamentales, respecto de las que puede presuponerse un acuerdo ya antes de comenzar una campaña de comunicación; y existe también una especie de conciencia histórica sobre «el estado de las cosas», para la que basta una corta memoria por parte de

los participantes. La intuición sobre lo que puede acontecer es un importante presupuesto de la participación. Los contactos con el entorno siguen siendo imprescindibles; dotan de estímulo a las iniciativas, o también de argumentos, para lo que «no marcha». Ahora bien, la auténtica condición de funcionamiento, la ineludible premisa de la participación, pero el signo de reconocimiento esencial para la adscripción de la comunicación al sistema político, reside en la autorreferencia política: en la continua referencia de la política a la política.

La idea de bienestar como meta política (en vez de la medieval de *pax et iustitia*) constituye el exacto correlato semántico de la autorreferencia política. La autorreferencia es ante todo un principio tautológico; el bienestar es un principio correspondientemente indefinido. El aumento del bienestar, por tanto, puede remitirse siempre a sí mismo y generar bienestar. «Welfare is of unlimited scope»[22], no tiene fin, se presupone a sí mismo en la producción de sus posibilidades y problemas. Asimismo, el principio de compensación y los principios reguladores de la igualdad y la seguridad no son limitaciones, sino meros puntos de referencia en la búsqueda de ámbitos de intervención del Estado de Bienestar. La unidad entre autorreferencia e idea de bienestar anuncia la unidad entre clausura recursiva y apertura temática de la política. La atribución semántica se corresponde a la estructura que, por lo demás, se ajusta al producirse la diferenciación funcional del sistema político. Así se transforman también, sin embargo, los problemas con los que ha de operar tal sistema.

Si en las antiguas formaciones sociales con una política estructurada jerárquicamente, el peligro del despotismo, de la arbitrariedad y del abuso del poder constituían el punto en el que la política se convertía en un problema y en una amenaza para sí misma, en el Estado de Bienestar se suman aquellos problemas que derivan del modo de operar autorreferente. Esto no convierte en obsoleta la idea del abuso del poder, ni hace que el Estado de Derecho constitucional, que se crea como reacción a ella, sea superfluo; pero con estas categorías no acabamos de percibir del todo las desventajas de un arriesgado desarrollo estructural, y hay síntomas de desarrollos que son motivo de preocupación de naturaleza completamente distinta. Tienen que ver con carencias en la percepción del entorno y ni la división de poderes ni los controles del Estado de Derecho permiten eludirlos.

---

[22] Así lo formula William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality*, Londres, 1976, p. 174.

Un típico problema de los sistemas autorreferentes (y precisamente de los sistemas autorreferentes bien estructurados) reside en la propensión de la autorreferencia al *cortocircuito*. Los sistemas políticos, sobre todo por su esquematización de gobierno/oposición, dan claras muestras de ello. Gran parte de la «política» se juega dentro de esta oposición. Un fracaso del gobierno se apunta en el activo de la oposición y a la inversa. Un ataque a la «incompetencia» del gobierno demuestra ya casi la competencia de la oposición. El cortocircuito consiste en la técnica de representarse a sí mismo en la crítica del otro. No se trata sólo, como querría una crítica simplista del parlamentarismo, de un discurso arrojado hacia el público; pues habría que preguntarse cómo y hasta qué punto participa el público de este tipo de praxis política. Pero ésta es seguramente la forma más sencilla de transformar la autorreferencia en comunicación para todos los campos temáticos posibles y con independencia de los contenidos [23].

Algo similar rige en aquello que bien podría calificarse como el código especial de la política: la clasificación de los temas como «progresistas» y «conservadores» [24]. Parece que entre las condiciones que hacen a los temas políticamente viables está el poder atribuirlos a esta fórmula (excepciones notables se encuentran sobre todo en el campo de la política exterior). Estas atribuciones permiten la adscripción propia y la del otro remitiendo a una u otra parte, y, de nuevo: cortocircuito de la autorreferencia. Sobre el contenido mismo ya se puede comunicar entonces con simplificaciones extremas.

Importantes ámbitos comunicativos de la sociedad pueden ser organizados recurriendo a códigos binarios de este tipo —como verdadero/falso, justo/injusto, sano/enfermo. Pero la cuestión es, si acaso

---

[23] Con independencia de este problema del cortocircuito autorreferencial de la oposición, hay también investigaciones que apuntan a cómo el desarrollo hacia el Estado de Bienestar fue estimulado por la competencia de los partidos apoyada en diferencias de clase, y, bajo estos presupuestos, cómo todos los partidos (y no sólo aquellos que representan los intereses de las clases inferiores) se esfuerzan de modo creciente por una programática del Estado de Bienestar. Véase Charles F. Cnudde y Donald J. McCrone, «Party Competition and Welfare Politics in the American States», en *American Political Science Review*, 63 (1969), pp. 858-866; Edward T. Jennings, Jr., «Competition, Constituencies and Welfare Policies in American States», *American Political Science Review*, 73 (1979), pp. 414-429. Esto es tanto más curioso cuanto que, por lo general, es prácticamente imposible atribuir algún valor a las *diferencias* desde un estudio empírico.

[24] Al respecto, Niklas Luhmann, «Der politische Code: "konservativ" und "progresiv" in systemtheoretischer Sicht», *Zeitschrift für Politik*, 21 (1974), pp. 253-271.

y hasta qué punto la política puede, en una sociedad en la que, por lo demás, todo cambia rápidamente, conseguir un auténtico control de los problemas mediante el código progresista/conservador. El peligro está en que si se utiliza este código se llega con demasiada prontitud a las decisiones que han de recaer sobre las diversas opciones.

O a no tomar decisiones. Además del problema del cortocircuito, los sistemas autorreferentes complejos se dejan seducir por el *uso negativo* de sus conexiones internas. Podría hablarse también de olas de desesperanza relativamente altas. Dado que en el sistema sólo se puede actuar cuando se den las condiciones necesarias, y puedan esperarse las conexiones adecuadas, se tiende a remitir lo otro a lo propio de modo negativo; es decir: no hacer nada, sin que esto suponga cargar sobre sí la «culpa». En el ámbito más estricto de la política se habla de no-decisiones [25], en el de la Administración de coordinación negativa [26]. Este fenómeno es tanto más notable, por cuanto que las anteriores teorías habían temido siempre el exceso de poder, no su merma, la intervención arbitraria más que la no intervención. En cualquier caso, se trata de un problema muy generalizado, que no puede despacharse como una peculiaridad de la «burocracia», ni se puede combatir con controles.

Aunque el ámbito semántico de la autorreferencia política ofrezca simplificaciones de este tipo y probablemente dependa también de ellas, esto no excluye comunicaciones más orientadas hacia la complejidad. El cortocircuito y el uso negativo contribuyen a hacer aún más evidente la circularidad vacía de contenido —y también más insatisfactoria. Todos los sistemas autorreferentes tienen que romper este círculo interno —yo hago lo que tú quieres si tú haces lo que yo quiero—, y esto sucede en parte por la remisión a su propia *historia*, y en parte por la remisión al *entorno*. A efectos de poder disponer de los conceptos para su uso ulterior, vamos a definir este fenómeno como *quiebra de la interdependencia* por *historización* y por *externalización*. Ambos son, bien entendido, procesos interpretativos que tienen lugar dentro del mismo sistema y no permiten llegar a ninguna deducción segura sobre cómo ha sido la historia realmente o sobre qué está pasando en realidad en el entorno.

---

[25] Véase Peter Bachrach y Morton S. Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice*, Nueva York, 1970.

[26] Véase Fritz Scharpf, «Planung als politischer Prozess», *Die Verwaltung*, 4 (1971), pp. 1-30, reeditado en *ibidem*, Planung als politischer Prozess, Frankfort, 1973.

Con la ayuda de este aparato conceptual puede formularse la tesis de que en las sociedades modernas, complejas y dinámicas, la elección entre las estrategias de la historización y externalización no puede ser discrecional. Los acontecimientos se transforman con demasiada rapidez. Aumenta también, sin duda, la conciencia histórica, y las nuevas investigaciones de la sociología histórica del Estado[27] subrayan esta dependencia de toda «modernización» respecto de presupuestos históricos. Esto es particularmente importante para los países en desarrollo, que aún se encuentran en el proceso de diferenciación de sus sistemas funcionales. Sin embargo, en lo que respecta a los países plenamente industrializados, que van en la dirección de las modernas condiciones de vida, el entorno deviene en el principal foco de orientación, y la externalización de la autorreferencia se convierte así en la estrategia primaria.

Por estas razones, en lo que sigue nos limitaremos a analizar el tipo de externalización propio del Estado de Bienestar, que abordaremos críticamente. Pero para poder hacerlo será preciso que antes comprendamos con mayor precisión las estructuras de la diferenciación interna del sistema político, ya que de ellas depende dónde y cómo han de interrumpir las referencias ambientales el círculo de la comunicación política.

[27] Véase S. N. Eisenstadt, *The Political System of Empires*, Nueva York, 1963; Eisenstadt (ed.), *Post-Traditional Societies*, Nueva York, 1974; S. N. Eisenstadt y Stein Rokkan (eds.), *Building States and Nations*, 2 vols., Beverly Hills, 1973-74; Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975; Peter Flora, Jens Alber y Jürgen Kohl, «Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten», *Politische Vierteljahresschrift*, 18 (1977), pp. 707-772; Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, Stanford, Cal., 1978; Bertrand Badie, *Le développment politique*, París, 1978; Bertrand Badie y Pierre Birnbaum, *Sociologie d'état*, París, 1979.

Capítulo 6
JERARQUIA Y CIRCULARIDAD

En la medida en la que todos los sistemas sociales premodernos fueron capaces de diferenciar determinadas instituciones como propias de la política, lo hicieron ajustándolas a la estructura de estratificación de la sociedad. Todos los ordenamientos sociales, se dice en Aristóteles, se dividen en partes dominantes y partes dominadas. En este sentido, el Estado de la temprana edad moderna fue fundado también sobre la diferenciación entre súbdito y autoridad. La diferencia entre arriba y abajo del sistema de estratificación se repitió así en las instituciones políticas, que contribuyeron a reforzarla. En el interior de las instituciones volvemos a encontrar también el principio de la jerarquía, sobre todo en las tan precozmente constituidas burocracias. Podían construirse cadenas de poder que convergían en la cima. De esta forma, el sistema jerárquico de estratificación se tradujo en una jerarquía de órdenes de la organización, y el orden se concibió (al menos en la literatura europea) condicionado por la unidad del poder de mandar.

Los efectos de este período histórico se dejan sentir hoy todavía, con un considerable exceso, en la formación de la conciencia y también de la teoría. El gobierno y la Administración a él subordinada regeneran constantemente un modelo social que, sin embargo, en lo

que respecta al sistema social así como al sistema político, ha sido superado por desarrollos estructurales. A la vista de esta situación, a la teoría política le incumbe la importante tarea —¡importante también políticamente!— de ajustar de nuevo la conciencia a las estructuras sociales fácticas.

En el ámbito del sistema social, el *tránsito de una diferenciación estratificada a otra funcional* ha provocado modificaciones decisivas. En el sistema político esto corresponde al *tránsito de una diferenciación bidimensional a otra tridimensional.* (En el sistema científico al tránsito de un orden jerárquico de las fuentes del conocimiento a la diferenciación disciplinar; en el sistema económico, de una diferenciación jerárquica de la «casa» a una diferenciación según producción/mercado/consumo.)

La distinción bidimensional/tridimensional designa los tipos de destinatarios de que dispone el sistema para la comunicación interna. Posee una importancia fundamental, tanto para el tipo de comunicación posible, como para la extensión de ulteriores diferenciaciones sistémicas que el sistema admite en su interior. Toda jerarquía puede reconducirse a un esquema binario; distingue entre un «arriba» y un «abajo» y cuando se requiere una mayor complejidad, reproduce esta distinción en su interior. De ahí que sea propio de todo orden jerárquico el desplegar la comunicación a partir de un esquema de tipo mandato/obediencia. Para ello la diferenciación interna del sistema no precisa ser demasiado amplia. Basta con que las posiciones dotadas de competencias aparezcan como roles en el proceso comunicativo[28].

Los actuales sistemas políticos desarrollados se estructuran de forma esencialmente distinta. Se fundan sobre la tripe diferenciación de *Política, Administración* y *Público,* a las que, en particular en el ámbito de la Administración, pueden incorporarse jerarquías de competencias y mandatos. El progreso reside sobre todo en una con-

[28] Una comparación con el sistema de castas indio demuestra cómo esta conexión entre orden (jerárquico) y poder de prescribir, típica del desarrollo occidental de la idea de jerarquía, no es la única posible. Allí también existe una descomposición jerárquica de la sociedad, pero no sobre la base del mandato-obediencia, sino de «puro-impuro». Esta diferencia hace posible que en la India —contrariamente a lo que ocurre en Europa—, a pesar de la jerarquización, puedan automatizarse ampliamente los subsistemas, y se puedan desarrollar las interdependencias posibles como un problema de gobierno de la casa. Véase al respecto Louis Dumont, *«Homo hierarchicus»: The Caste System and its Implications,* trad. inglesa, Londres, 1970.

siderable expansión del tipo de comunicación, con ello también en una mayor dependencia de la comunicación interna y en una mayor diferenciación de los subsistemas dentro del sistema político, los cuales, al alcanzar una mayor interdependencia recíproca, pueden llegar a percibirse y tratarse como entorno respectivo, filtrando y simplificando así el proceso comunicativo.

La reestructuración se ha producido gradualmente. Partiendo del hecho, organizativa e institucionalmente dado, del «Estado» *(government)* y de su diferenciación interna según el esquema de la división de poderes, la democratización del sistema político ha conducido inicialmente a la diferenciación de un *público* políticamente relevante, que en todas las acciones políticas participa de modo decisivo (no sólo en sus actuaciones «propias», las elecciones). Además, como consecuencia esencialmente de la diferenciación de los partidos políticos como organizaciones permanentes a lo largo del siglo XIX, aparece un ámbito separado de comunicación específicamente política, que se asienta entre el público y el Estado y sirve de canal de mediación entre ellos. Con tal estructura, la política no puede concebirse ya como preparación de actos de dominio, ni como influencia sobre el detentador del poder político; constituye un sistema diferenciado para la *política* dentro del sistema político; por tanto, un sistema social complejo, autónomo, que opera y sufre bajo limitaciones estructurales propias. Esta diferenciación de público y política (genuina) necesariamente transforma aquello que con anterioridad se entendía como «Estado» y se había identificado al sistema político. A partir de este dato, en lo que sigue hablaremos sólo de *Administración* (en el sentido más amplio, que incluye gobierno y legislación), para referirnos a la totalidad de las instituciones que, apoyándose en mandatos o puntos de vista políticos, crean decisiones vinculantes.

El tránsito de una diferenciación bidimensional a otra tridimensional afecta profundamente a aquello que se experimenta como realidad política y se traduce en acciones. También las estructuras heredadas del Estado de Derecho y la división de poderes adquieren así un nuevo significado. Dos transformaciones son particularmente significativas, y muestran el efecto profundo de la reestructuración:

1. El sistema político se orienta de modo creciente hacia *los entornos creados en su interior.* Así, por ejemplo, la Administración se orienta, de un lado, hacia premisas aportadas por la política, que pueden ser variables o no, y, de otro, hacia la re-

Administración como creadora de decisiones vinculantes

sistencia o la «accesibilidad» del público. Esto confiere una mayor importancia al modo de operación autorreferencial y filtra rigurosamente las posibilidades de percibir los problemas que son relevantes para la sociedad como un todo o los problemas de los sistemas funcionales como la educación y la ciencia.

2. El poder político pierde su claro carácter asimétrico «de arriba abajo» y se reconduce a la forma de una *circularidad dinámica:* el público influye a la política a través de las elecciones. La política establece límites y prioridades a las decisiones de la Administración (incluyendo siempre en ella a la legislación). La Administración se vincula a sí misma y al público por sus decisiones, y este último a su vez puede reaccionar frente a las decisiones a través de las elecciones políticas o mediante otras expresiones de opinión apoyadas en éstas.

Se crea así, en efecto, un sistema sin centro, un sistema con elevada auto-orientación, pero sin orientación central, que ya no es comprensible, ni desde luego criticable, recurriendo a las antiguas categorías de la tradición política centradas sobre el poder. Las formas francamente neuróticas de la crítica del poder de las dos últimas décadas sólo ponen de manifiesto cómo esta terminología ha perdido su objeto y se ha visto por ello obligada a exagerar.

Es preciso que veamos un poco más de cerca esta circularidad de la comunicación que se produce como consecuencia de la diferenciación tridimensional. Dado que los grupos funcionales de la política, Administración y público fueron identificados inicialmente con los «órganos del Estado», parlamento, gobierno/Administración y electorado, el modelo jerárquico tradicional pudo ser traducido a la imagen de una circularidad de poder que se mueve en una dirección. El parlamento dicta leyes y dota de los medios para acceder a los fines; el ejecutivo lleva a cabo los programas decididos políticamente; el público se somete a las decisiones y elige a su vez al parlamento. El poder dispone, aunque sea en forma circular, de sí mismo; aunque sólo se desplace en una única dirección, algo así como las agujas del reloj. En realidad, apenas fue instaurada, esta circularidad del poder ha inducido un movimiento contrario. La Administración produce los proyectos para la política y domina en los comités parlamentarios y en instituciones similares. La política sugiere al público, con el auxilio de las organizaciones de partido, lo que debe elegir y por qué. El

público ejerce su influencia sobre la Administración valiéndose de canales de lo más diverso, desde las organizaciones de interés hasta las quejas en los despachos administrativos.

Desde la perspectiva jerárquica, esta contra-circularidad apareció como ilegítima. Se habló del «nuevo despotismo» (lord Heward) de la burocracia, se deploraron los esfuerzos de persuasión de los políticos y las intrigas de los *lobbies.* Entretanto, aun carentes de una teorización, nos hemos ido habituando a este estado de cosas. Puede demostrarse, sin embargo, que la inducción de esta contra-circularidad está relacionada con los esfuerzos que van en la dirección del Estado de Bienestar; que se trata de un efecto que, si bien no intencionado, sí puede reconducirse a intenciones políticas. La causa de esto reside en la naturaleza de las fuentes del poder.

La circularidad oficial del poder descansa sobre competencias reguladas jurídicamente y puede prevalecer, por tanto, en caso de conflicto. La contra-circularidad se funda en la sobrecarga de complejidad y puede imponerse así en casos normales. El desarrollo del Estado de Bienestar intensifica la complejidad de las decisiones. La Administración sólo puede influir sobre el público en nuevos ámbitos, si éste está dispuesto a cooperar, proporciona información y puede imponer sus propios deseos. Las decisiones políticas que puede adoptar la Administración dependen cada vez más de una penosa ponderación de las alternativas, y, en la práctica, acaba aceptando o, en su caso, rechazando las propuestas de decisión que se presentan sin alternativas. Cualquier otra cosa conduciría a una sobrecarga de la complejidad. Y el público cuenta ya también con que la selección de los candidatos, incluso el lugar que ocupan en la lista, así como las razones de su elección, ya están decididas por adelantado. Cuanto más abiertos, variables y complejos sean los temas procesados por esta circularidad, tanto más se trata de imponer este tipo de influencia; tanto mejor podrá presentarse también su tendencia al conflicto, al menos con las armas del rechazo y la resignación; y tanto menos dependerá en la práctica de quién sea capaz de prevalecer en los casos de conflicto regulados jurídicamente. (Que esta posibilidad constituya, no obstante, la base de todo el sistema no es algo que se pretenda discutir con ello.)

Estos análisis pueden resumirse como sigue: el desarrollo del Estado de Bienestar tiende a una creciente inclusión de temas e intereses como propios de la política. Este desarrollo refleja también la gradual incertidumbre y la dinámica que resulta del tránsito de una diferen-

ciación bidimensional a otra tridimensional. Esto conduce a una reestructuración de la comunicación orientada al poder desde una conformación asimétrica (jerárquica) a otra circular. En el interior de ésta se produce entonces una especie de equilibrio entre poder formal e informal, entre circularidad oficial y contra-circularidad, y con la cada vez mayor complejidad interna del sistema político, este equilibrio se va desplazando a favor del informal. A la vista de este desarrollo, tiene poco sentido reclamar la reinstauración del poder previsto oficialmente y contener el contrapoder, es decir, recurrir a reformas restauradoras. Permanece, sin embargo, la cuestión acerca de cómo, bajo tales condiciones, es posible la responsabilidad política.

Es difícil sobrevalorar la profundidad de este cambio estructural. Transforma la problemática social de la política y, con ello, el sentido de todos los conceptos políticos hasta sus últimas aporías. El antiguo problema de la arbitrariedad (despotismo) en la cima del poder, resultante de la necesariedad de conceder libertad de decisión, pasa a un segundo plano. «¿Quién controla a los controladores?» solía ser una cuestión inútil. Hoy la respuesta es: «The control's control is the system» [29]. Para cada subsistema, el control del control reside ahora en su pertenencia a un contexto comunicativo en el cual debe mediar en al menos dos límites internos del sistema, *input* y *output*; en el caso de la Administración, por ejemplo, está en su relación con el público y en su relación con la política. Es obvio que hoy siguen siendo imprescindibles la división de poderes y los aparatos de control diferenciados —tribunales de cuentas, tribunales de justicia, la vigilancia de la prensa, etc. Pero la aporía que se expresa en el hecho de que la política ha de operar para la sociedad *como un todo* valiéndose de un *sub*sistema, se ha desplazado: ya no reside en el problema de la arbitrariedad, en el abuso de la necesaria libertad de decisión; reside en la consecución y en la reproducción de la apertura comunicativa mediante reducciones necesarias para el sistema.

[29] Así, en el contexto de una cibernética de sistemas autorreferenciales, Ranulph Glanville, «The Form of Cybernetics: Whitening the Black Box», en *General Systems Research: a Science, a Methodology, a Technology*, Louisville, Ken., 1979, pp. 35-42 (p. 39).

Capítulo 7
AUTO-OBSERVACION

La forma de diferenciación adoptada por un sistema incide también en el tipo y el modo a través del cual éste se observa a sí mismo[30]. A estos efectos, es posible (y preciso) referirse a fundamentos teóricos más generales.

Antes de nada: en los sistemas diferenciados no existe ningún lugar privilegiado (algo así como una central omniscente), desde la cual pueda ser escrutado todo el sistema, incluyendo al mismo sistema central[31]. Por el contrario, la diferenciación siempre significa, que en el sistema se crean una pluralidad de subsistemas, que no se pueden observar recíprocamente, ni tampoco evaluar unos a otros con exactitud y seguridad. Aún así, estos subsistemas se afectan mutuamente y

[30] El concepto de «observación» se utiliza aquí en el sentido formal de la teoría general de sistemas. No sólo (sino también) comprende las percepciones sensoriales del hombre, y se refiere asimismo a todo tipo de recepción de la información, luego también a la relación recíproca entre las células de un organismo, o a la introducción de información en los procesos comunicativos del sistema social.

[31] Como crítica de tales supuestos (que, desde luego, no se afirman nunca de modo explícito, sino a menudo en el sentido de una posible aproximación), véase Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, 1965. Y también, Giovan Francesco Lanzara y Francesco Pardi, *L'interpretazione della complessità: metodo sistemico e scienze sociali*, Nápoles, 1980.

desarrollan en su relación recíproca experiencias más o menos eficaces, que pueden ser formuladas en teorías de la vida cotidiana. De esta forma, un político cree saber cuál es la actitud del público ante determinados cambios en la vida pública y cuál va a ser su reacción ante ellos. El término técnico para este tipo de visión de los otros sistemas es el de «caja negra» *(black box). Black box* es, por tanto, un concepto que se refiere a la observación (y, eventualmente, simulación) de un sistema por otro. No designa un supuesto de hecho que se pueda dar con independencia de la observación. A la observación subyace el supuesto (que no se puede probar, sin embargo) de que las regularidades percibidas en el comportamiento del sistema observado remiten a estructuras causales internas que no son susceptibles de ser observadas. Ningún subsistema puede seguir explicando lo que realmente acontece en el interior de los otros; está obligado a darse por satisfecho con observaciones de tipo *black box*. Y esto funciona también a la inversa; en nuestro ejemplo, por tanto, para la evaluación de la política por parte del público.

¿Habría que concluir, entonces, que en los sistemas diferenciados no existe ninguna transparencia interna y, por ello, ninguna relación racional con la propia realidad, ni ningún autocontrol racional? Esta sería una conclusión apresurada. Es cierto, que la diferenciación crea inevitablemente relaciones de *black box* en el interior del sistema, y que cada aumento de la diferenciación refuerza esta necesidad. De esta forma, la autotransparencia queda cada vez más lejana. De otra parte, es precisamente la forma de observación de *black box* lo que permite desarrollar reglas transparentes para operar con otros sistemas; y, con su ayuda, ganar experiencia. Sobre la base de la opacidad recíproca se desarrollan relaciones de interacción entre los subsistemas, y para estas relaciones es posible alcanzar ya la transparencia (en cualquier caso, una transparencia «mayor», aunque no «de fondo»). La aceptación de los límites de la observación permite, precisamente, salir de la opacidad de la realidad (no entrar en ella), ya que los comportamientos que se apoyan en ella generan relaciones de interacción con una mayor transparencia. Desde luego, sigue sin saberse lo que ocurre dentro de la caja negra; pero se sabe cómo hay que operar con ella, cómo utilizarla.

Si se considera (se contempla) desde este concepto teórico general[32]

---

[32] Sugerencias a este respecto provienen una vez más de la cibernética de los sistemas autorreferenciales. Véase en particular Heinz von Foester, «Kybernetik einer Er-

el sistema político diferenciado, puede reconocerse fácilmente qué y cómo se desarrollan las relaciones, observaciones y evaluaciones de caja negra dentro de los subsistemas de política, Administración y público. La «burocracia», por ejemplo, parece ser uno de estos conceptos de caja negra con los que la política (porque piensa que esto lo valora el público) se explica las opacas interioridades de la Administración pública[33]. En toda campaña electoral puede observarse cómo imaginan los políticos el estímulo para el público del proceso de *input* a *output*. A la inversa, precisamente por esta forma de presentación restrictiva, se refuerzan en el público determinadas expectativas sobre cómo funciona la política. La lucha electoral obtiene así, por seguir con este ejemplo, una peculiar transparencia para la política y para el público, que apenas tiene algo que ver con los complejos motivos e intereses que supuestamente determinan en realidad el comportamiento (cómo lo hagan no lo sabe nadie). La transparencia del sistema se desprende, por así decir, de la realidad, sin por ello renunciar a la realidad misma. A través de un mecanismo propio, el sistema gana posibilidades de recíproca observación interna, que dependen de su distanciamiento de la realidad que le subyace.

Este estado de cosas no puede ser aprehendido con los modelos epistemológicos habituales, que presuponen o implican que la existencia de un objeto no depende de su modo de observación. Aquí la observación —y precisamente la observación de algo que permanece opaco— siempre entra en la constitución de la realidad. Las correspondientes teorías de la «cotidianeidad» se encuentran, pues, como ya dadas. Y esto no cambia cuando se aplica un análisis científico de tales circunstancias. Sigue tratándose de una observación de *black box*. Este análisis puede observar entonces como caja negra al sistema que se auto-observa; diseñar, por su parte, rutinas de investigación para aproximar su objeto, y conseguir la suficiente claridad gracias a la experiencia alcanzada por estas rutinas (en la metodología de la investigación empírica, por ejemplo). Pero con ello sólo logra alcanzar nuevas relaciones interactivas de observación, y la transparencia que se consigue sólo afecta a estas relaciones. Se dirige a la relación entre sistema científico y sistema político, pero no a la realidad que se de-

---

kenntnistheorie», en Wolf. D. Keidel *et al.* (eds.), *Kybernetik und Bionik*, Munich, 1974, pp. 27-46; Ranulph Glanville, *Inside Every White Box There Are Two Black Boxes Trying To Get Out*, Massachusetts, 1979.

33 Véase en particular Ulrich Lohmar, *Staatsbürokratie: Das hoheitliche Gewerbe*, Munich, 1978.

termina efectivamente, paso a paso, de hecho a hecho, en las operaciones básicas del sistema.

Aún así, una comprensión precisa de la complejidad de estas reducciones de la complejidad es de una importancia práctica considerable. Por una parte, afecta a las inmanentes limitaciones objetivas de la investigación científica, que precisamente aparecen cuando la investigación trata de proceder empíricamente, esto es, de apoyarse en sus propias observaciones. Pero, sobre todo, afecta a las inferencias que se pueden extraer de estas condiciones observacionales en lo referente a la constitución y a la dinámica propia de los sistemas que sólo se pueden constituir y estabilizar mediante la auto-observación. Esta es precisamente la categoría a la que pertenece el Estado de Bienestar.

Como sistema político diferenciado de otros y diferenciado a su vez internamente, el Estado de Bienestar obtiene su dinámica propia de estas relaciones de observación que lo distancian de su realidad propia y permiten el juego recíproco de sus subsistemas. Se apoya en evaluaciones simplificadas y en teorías de la cotidianeidad que lo articulan y hacen posible la observación; y éstas no son sólo inciertas opiniones «precientíficas» que haya que enmendar lo más rápidamente posible, sino rasgos constitutivos del mismo objeto. El Estado de Bienestar se lo pone fácil en tanto que se apoya en los presupuestos sobre el funcionamiento de los distintos sistemas observados; y estos presupuestos no pueden ser refutados tan rápidamente y sirven para aclarar suficientemente las observaciones. Estos presupuestos no son tampoco «falsos» en modo alguno. Se forman ajustándose a las exigencias de la diferenciación, de la autonomía autorreferencial y de la inclusión. Toman en consideración las expectativas que resultan de estas condiciones globales. Sin ellas, el comportamiento de «el otro» en el sistema no podría ser explicado de modo convincente. Por eso, el político, por ejemplo, cree en la relevancia política de las pretensiones y de modo análogo se constituye la formación de la opinión en el público. Por eso, el comportamiento de los políticos puede ser comprensible y explicable para los funcionarios públicos cuando se imaginan que aquéllos quieren «picar algo del plato de la promoción política»[34]. Las cajas negras se conforman así, al menos en cierta medida, ajus-

---

[34] No dejamos de aprovechar la ocasión de reafirmar la antigüedad de tal instrumento conceptual: la cita se contiene en Christian Weise, *Der politische Näscher*, Leipzig, 1676.

tándose a la realidad; pero con esto impiden también que, a partir de las realidades subyacentes, pueda tenerse el convencimiento de que las cosas podrían ser de otra manera. Como tales, mantienen establemente situaciones de expectativa que pueden operarse de modo plausible.

Estos procesos de observación interna, así como sus enjuiciamientos globales, se refieren todavía, sin embargo, a otros subsistemas en el mismo ámbito sistémico y se clarifican a sí mismos únicamente en relación a él. Es lo que les resulta más próximo —en el caso de la Administración, por ejemplo: le permite evaluar lo que puede esperar de parte de la política y el público. No se trata todavía de la auto-observación del sistema político desde dentro del sistema político. Una auto-observación de este tipo debería incluir a los respectivos sistemas observantes, conducirles, por tanto, a la auto-observación. Esto sólo puede ocurrir mediante una *observación de la observación*[35]; o sea, no mediante procesos cognoscitivos que sean capaces de atrapar mejor la realidad global —esto es más bien imposible para el sistema más comprehensivo—, sino mediante el acrecentamiento y desarrollo de la habilidad para construir juicios globalizadores.

A este nivel de la reflexión habrá que recurrir a la teoría política (o, en general, y esto vale también para otros sistemas funcionales: a teorías reflexivas). En cualquier caso, la teoría política constituye un intento por coordinar procesos de auto-observación y por dotarles de posibilidad de autocrítica.

Una reflexión «espontánea» es de presumir que condujera a cada subsistema a considerarse a sí mismo, más o menos, como el todo, ya que los otros subsistemas sólo son observables como cajas negras. Así, la Administración se cree el «Estado». El público se remite a la democracia, donde cada cual puede manifestar su propio interés. La política parte de sus propias prestaciones de mando. Desde cada res-

[35] Aquí nos encontramos, por cierto, ante un punto en el que, una vez más, se aprecian claramente las similitudes y diferencias en la relación entre sistema científico y sistema político. En el sistema científico, dado que se especializa en la obtención de conocimiento, el recursivo conocimiento del conocimiento y los controles que le son propios, tienen, por así decir, el valor de instrumentos; son, en todo caso, un requisito metodológico imprescindible para las operaciones cotidianas. En el sistema político, la correspondiente observación de la observación recursiva sólo llega a hacerse presente al nivel de la reflexión; esto es, cuando sea (excepcionalmente) conveniente considerar el sistema diferenciado, del que se participa, para sí y para los otros como una unidad.

pectivo punto de vista particular, y desde el correspondiente horizonte experiencial, el sistema global únicamente se presenta con plausibilidad para solamente uno, en cada caso, de sus subsistemas. Mediante la introducción de la teoría política en el sistema se podría intentar corregir esta hipostatización. Pero una tal teoría debería renunciar a la pretensión de que, como ciencia, puede comprender, explicar y mejorar la realidad de un modo más completo y concreto que aquéllas que operan cotidianamente en el sistema y conocen el ambiente. Debería, por el contrario, y esta sería su prueba de choque, erigirse sobre una observación de la observación. Sólo desde esta perspectiva se pueden comprender y corregir los prejuicios derivados de las respectivas experiencias de *black box*. Y, de otra parte, esta puede ser la condición para que el Estado de Bienestar pueda ganar una relación crítica consigo mismo.

Capítulo 8
REFERENCIA AL ENTORNO

De un lado, el sistema político tiene un *entorno interno a la sociedad*, que abarca, por ejemplo, a la vida familiar, la economía de producción y consumo orientada al mercado, la investigación científica, la religión y muchos otros ámbitos. De otro, la política se encuentra, en parte directa, en parte indirectamente, confrontada al *entorno externo a la sociedad:* con la naturaleza y con personas concretas. En ambos tipos de referencia al ambiente se puede observar —y esto no sólo vale para la política, sino también para otros sistemas funcionales, sobre todo para la economía y la ciencia— cómo la tipología de las referencias ambientales se ha transformado drásticamente en los últimos tiempos. *De unas relaciones punto por punto se ha pasado a una relación entre interdependencias*[36].

La formulación es lamentablemente abstracta, pero precisamente por ello tiene la ventaja de poder incorporar numerosas observacio-

[36] Con los instrumentos teóricos parsonianos se puede volver a comprender esto como un aspecto de la diferenciación de sistemas funcionales. Véase Talcott Parsons, *Some Problems of General Theory in Sociology*, en John C. McKinney, Edward A. Tiryakian (eds.), *Theoretical Sociology: Perspectives and Developments*, Nueva York, 1970, pp. 27-68 (pp. 30 y ss.).

nes e interpretar fenómenos muy heterogéneos. Simplifica la búsqueda de orientaciones.

Con las relaciones punto-por-punto pueden comprenderse fenómenos tales como: delito y pena, enfermedad y curación, producción de alimentos y consumo. Esto comporta concentración de dependencias, riesgos y oportunidades. Sugiere la posibilidad de una política directamente inmersa en la solución de problemas, la satisfacción de intereses y el mejoramiento de determinadas situaciones. Para ello bastan procesos causales breves y susceptibles de conclusión. A causa del aumento de las prestaciones comunicativas internas al sistema[37], este tipo de conexión entre sistema y entorno ha sido, sin embargo, sustituido progresivamente por formas que *requieren una mayor complejidad* en *ambas* partes, el sistema y el entorno, y sobre todo *presuponen una mayor interdependencia entre contribuciones individuales.* La economía monetaria, por ejemplo, hace posible en la sociedad conexiones crecientemente artificiales; la investigación científica aumenta la capacidad de solucionar y recombinar todos sus objetos, y el desarrollo global de la sociedad hace cada vez más necesario (o al menos mucho más atractivo) actualizar las posibilidades que de ahí resulten.

Las interdependencias en la naturaleza, que han llegado a ser utilizables, perturbables, destruibles, no encuentran ya ninguna correspondencia punto-por-punto en las interdependencias internas a la sociedad; éstas no se dejan coordinar por ningún tipo de unidades de percepción, planificación y acción. E igualmente falla el autocontrol de la sociedad en relación a las interdependencias internas a la sociedad, ya que aquí también deben ser activadas las relaciones sistema/entorno, que si bien dejan pasar información, no son capaces de mediar situaciones interdependientes complejas más allá de los límites del sistema. Se pueden formar juicios globales *generalizables,* pero no se satisface así la *interdependencia* de lo *específico.*

Como consecuencia de estos problemas de fondo salen a la luz una multiplicidad de conocidos aspectos singulares. Los problemas no se pueden tratar allí donde aparecen, sino en otro lugar; no se pueden resolver, por tanto, remitiendo a sus causas; así sólo se trasladan, transforman, difieren. Paralelamente, esto hace que resulten atractivas aquellas teorías de la sociedad que postulan una causa última, soterrada, que no se puede alcanzar: el capital, por ejemplo, ya que en-

[37] Véase el capítulo 3.

carna interdependencias. De hecho, todo intento por resolver problemas en tal sistema se encuentra enfrentado con las consecuencias de las soluciones que no pueden ser reproblematizadas, o sólo pueden llegar a serlo con dificultades cada vez mayores. Hemos de vérnoslas aquí con una realidad autoproducida, cuyos fundamentos aún son válidos, aunque sus consecuencias, mediadas por extensas interdependencias, ya han comenzado a resultar insoportables.

Es de estas observaciones, precisamente, de donde se extrae la conclusión del «fracaso del Estado»[38]. Pero un síndrome de lamentación (crítica, crisis, ingobernabilidad, fracaso) no es, en principio, sino la manifestación de la ausencia de una teoría de la sociedad. Se lamenta antes de comprender. Además, para ser consecuentes, habría que hablar también de un fracaso de la ciencia, de la educación, de la economía, de la religión, del derecho, de la familia, etc.; fracaso generalizado, ya que ningún sistema es capaz de controlar suficientemente las interdependencias de su entorno *(law of requisite variety).*

Una ley factual de eficacia tan universal excluye las soluciones globales, del mismo modo que excluye la responsabilidad global de la política por el bienestar de la sociedad[39]. Esto en ningún caso presupone que haya que hacer un diagnóstico pesimista o caer en la resignación. Ciertamente habrá que abandonar las expectativas dirigidas hacia lo que es imposible, pero con ello se abandona también el continuo autoengaño (y también la autodesilusión). Es preciso partir de la inadecuación de los modos de percepción y comunicación internos al sistema; pero desde este punto de partida puede inquirirse ya sobre cómo, y si acaso, puede ser mejorada la elaboración de información interna al sistema.

Como para los sistemas mismos, lo decisivo para el alcance temático del contacto ambiental de un sistema político son, en primer término, la forma y dimensión de la diferenciación interna. Partiendo de esto, es posible suponer que la transición desde una diferenciación bi-

---

[38] Véase, por ejemplo, Martin Jänicke, *Wie das Industriesystem von seinen Misständen profitiert: Kosten und Nutzen technokratischer Symtombekämpfung: Umweltschutz, Gesundheitswesen, Innere Sicherheit*, Wiesbaden, 1979, y del mismo autor, «Zur Theorie des Staatzversagens», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 14, 1980, pp. 29-30.

[39] Por lo demás, esta argumentación es prácticamente idéntica a la de «black box» desarrollada en el capítulo sobre la autorreferencia. En el caso de la «caja negra» se trata de relaciones sistema-sistema; arriba, en el texto, de relaciones sistema-ambiente. En ambos supuestos rige el mismo principio: ningún sistema está en condiciones de contener una descripción completa de sí mismo, de otros sistemas o del propio ambiente.

dimensional a otra tridimensional ha transformado esencialmente las posibilidades de percibir y operar con el ambiente. La forma de diferenciación jerárquica sugiere ubicar los contactos ambientales más importantes en el vértice (o de presuponerlos allí), y esto es totalmente realista en sociedades estratificadas en las que el estrato superior se beneficiaba de los contactos más amplios (en cuestiones regionales, factuales, conflictuales). En la medida en que los sistemas políticos modernos incorporan las jerarquías, en particular en el ejecutivo y en el interior de los partidos políticos, puede seguir dándose esta concentración de contactos más amplios —aunque, desde luego, sin fundarse sobre ningún estrato específico y sólo sobre la base del control de grandes aparatos organizativos.

Aparte de esto, sin embargo, las circunstancias han sufrido un cambio radical. Mientras el estrato dominante de la sociedad tradicional estaba vinculado a determinados prejuicios y concepciones del mundo propios de su grupo, tales «preconcepciones» han sido reemplazadas hoy por otras mucho menos visibles. Y mientras en el mundo tradicional los prejuicios podían asumir la forma (siempre elástica y ventajosa) de un código moral, los referentes de las acciones sólo pueden establecerse hoy de modo indirecto. (Los debates del último decenio sobre los principios de legitimación y la crisis de legitimación así parecen confirmarlo.) Se llega así a la experiencia de una complejidad, del sistema y de su entorno, que no es controlable ya por medio de la acción, y deviene probable que la acción se oriente de modo creciente a los ambientes internos a su propio sistema y a relaciones autorreferentes. El entorno toma relevancia en la medida en que aparece en la pantalla de su propio sistema. (El propio modismo que caracteriza la evolución de la palabra «relevancia» parece confirmarlo.) El sistema se ve precipitado a un «vuelo ciego» siguiendo indicadores probados, controlados internamente. Esto puede resultar bien cuando la formación de los indicadores —la politización de temas, en este caso— funciona. Pero, ¿cómo podemos controlarlo? Y, ¿cuáles son los parámetros de un funcionamiento bueno o menos bueno? ¿Acaso la dilación del descubrimiento del fracaso?

En aquellas sociedades que han diferenciado la política como sistema soberano, autorreferente, no puede haber ningún parámetro externo en el sentido de la pregunta anterior. Todos los parámetros de la política son parámetros políticos y se formulan dentro del mismo proceso de comunicación política. Esto vale también para las relacio-

nes de la política con «su» entorno. Cabe, sin embargo, una descripción más exacta de cómo la autorreferencia se interrumpe en determinados sistemas a causa de la «externalización» y, consecuentemente, de cómo se expresa el ambiente dentro del sistema.

Si, siguiendo este presupuesto teórico, se inquiere acerca de la relación ambiental de orientaciones políticas actuales, puede descubrirse entonces cómo la diferenciación sistémica tridimensional ha traído consigo una relación con el entorno de naturaleza totalmente distinta de la que caracterizaba a la sociedad jerárquica. El cambio hay que buscarlo en el hecho de que, en vez de la simple diferencia entre «arriba» y «abajo», es preciso distinguir ahora entre tres distintas relaciones intersistémicas, que no se dejan reducir ya a una única fórmula, no se reducen a una ética global. Las relaciones entre público y política (o política y público), entre política y Administración (o Administración y política) y entre Administración y público (o el público y la Administración) se ordenan de modo autorreferente en cada caso —precisamente porque la relación complementaria es igualmente posible y puede ser siempre incorporada en el cálculo. Por aportar un sólo ejemplo, a ningún político se le puede escapar en su orientación al público, que éste se orienta a su vez hacia la política. Cuando se dirige al público, él mismo está también en el cuadro; se ve a sí mismo en un espejo. Esta condición es inevitable, precisamente porque existen posibilidades de ejercer poder en ambas direcciones, que pueden ser calculadas recíprocamente (la doble circularidad). *Fuerza una externalización de naturaleza propia en cada relación intersistémica,* y estas externalizaciones articulan las formas en las que el sistema político se ajusta a su entorno.

Puede dudarse si, y hasta qué punto, en estas tres divisiones de la autorreferencia política general existen orientaciones diferentes para cada cual, y si hay un único principio de externalización dominante en cada caso. Se perfilan, sin embargo, algunos puntos focales; y para un primer análisis de este concepto teórico puede bastar con trazar algunas líneas orientativas.

En lo referente a la relación entre *público y política,* la referencia al entorno acontece a través de lo que se califica como *opinión pública,* que se presenta por los medios de comunicación de masas. Independientemente del contenido factual de las noticias, éstas tienen su repercusión; aunque sólo sea porque nadie tiene el tiempo (o al menos sólo se tiene en casos excepcionales) para hacer indagaciones por sí mismo. Esto vale para ambas partes: para personas que viven y

actúan como el público, así como para los políticos. En cada caso, pues, tanto el público como la política han de aceptar algo como dado que no se puede alterar: un campo de resonancia para actividades y acontecimientos, que si bien pueden influenciar sus propias acciones, no puede ser nunca controlado del todo por ellos. Lo que elude el control no son tanto los acontecimientos individuales, cuanto el contexto al que la opinión pública se refiere y en el que ésta adquiere su sentido propio.

En la relación entre *público y Administración*, el equivalente funcional parece residir en la orientación a *personas*, que ocupan cargos o que pueden ser tomadas en consideración a la hora de ocuparlos. El factor personal se subestima a menudo por la sociología (cuando caracteriza a la sociedad moderna como una sociedad de masas); de hecho, al menos para el ámbito de las relaciones entre política y Administración del que ahora nos ocupamos, tiene una importancia significativa. Aquí las personas constituyen el factor limitativo de toda la política fáctica. El conocimiento de las personas, junto a la robusta constitución física, es uno de los atributos más importantes para el político; del mismo modo que aquello que Max Weber denominaba el «aparato del dominio personal» es un indispensable medio del poder. Típico de la mentalidad que deriva de esta idea, y aquello que está en todas las conversaciones, es el interés dominante por las personas así como la inclinación a reducir inmediatamente todas las reivindicaciones concretas a ambiciones de carrera.

Con todo esto no se pretende afirmar que «también la política remita en última instancia a lo humano». De lo que se trata aquí, más bien, es que las orientaciones a las personas en esta relación intersistémica sirven para externalizar la autorreferencia. A estos efectos, las personas tienen exactamente las mismas características que la opinión pública. Desde una perspectiva a largo plazo, ellas son también, en sus rasgos característicos, el producto de la detentación de cargos y/o del comportamiento político; vistas a corto plazo, por el contrario, y dadas las propiedades que se les atribuye, son datos políticos y premisas decisorias en los cargos que ejercen. Al igual que la opinión pública, no sólo son simples reflejos de la constelación político-administrativa del momento, sino sus independientes puntos de referencia para el cálculo.

El *Derecho* cumple la misma función de externalización en la relación entre *Administración y público*. Y es cierto también a este respecto, que aunque el Derecho en su fundamentación legislativa se

apoya en el sistema político, debe ser presupuesto como un factor externo que une a ambas partes de la relación entre Administración y público en todas sus actividades individuales. En otras palabras: allí donde el poder creado políticamente se hace tangible, se impide que, por sí mismo, pueda regular las relaciones con el exterior, y que se imponga, o no se imponga, según situaciones de poder en relación a los miembros del público. Esto sería aún más pernicioso a la vista de las tendencias del Estado de Bienestar de dar, como consecuencia de la circularidad inversa, poder político a la Administración. De ahí que, en principio, y como expresión del principio de igualdad, el «Estado de Derecho» intentara satisfacer la siguiente regla: realizar la capacidad de imponerse sobre todos los ciudadanos y en todo caso, pero sólo dentro del marco del Derecho; y la situación jurídica ofrece puntos de apoyo «externos» allí donde los participantes han de llegar a un entendimiento sobre la medida de su participación en los programas del Estado de Bienestar; y el Derecho no deja de ser la condición para que esta cooperación pueda ser practicada libremente y sin constricciones.

Los tres puntos de vista de la externalización, opinión pública, personas y Derecho, se han tratado aquí uno tras otro, y cada uno de ellos, en su respectivo límite sistémico, posee su propio aspecto esencial, su propia necesidad funcional. Aun así, dado que se trata de funciones de un sistema político unitario, se producen, como es lógico, importantes solapamientos. Las personas y las decisiones personales son un tema importante para la opinión pública. La atribución de cargos públicos está sujeta también a los límites marcados por el Derecho. Asimismo, la imposición del Derecho por parte de la Administración en amplias áreas donde no es preceptiva su ejecución, sino que se deja a la oportunidad, no se logrará plenamente sin tener en cuenta a la opinión pública, y no es extraño que sea repolitizado por la prensa. Estas interdependencias deben incorporarse también a la visión general, y sirven para poner de manifiesto cómo en la circularidad comunicativa del sistema político la referencia a datos externos no disponibles puede ser transferida de un límite sistémico a otro. No debe olvidarse tampoco que en las autorreferencias institucionalizadas en el sistema global y, sobre todo, en el más estrecho ámbito de la política, juegan también su papel el principio de la oposición y el código político. Se trata, en definitiva, de una estructura bien compleja, que se utiliza para procesar comunicación (poder, en último término) en un sistema autorreferente diferenciado.

Habrá que admitir que el Estado de Bienestar, en la medida en que realiza los aspectos antes aludidos (caps. 4-6) de la inclusión, la diferenciación como sistema autorreferente y la diferenciación interna tridimensional, deberá apoyarse cada vez más en las simplificaciones correspondientes. Para seleccionar la información del entorno se valdrá de modo creciente de las ya mencionadas externalizaciones de la opinión pública, las personas y el Derecho. Si hubiera circunstancias que juegan un papel en la opinión pública, que, por así decir, se hacen responsables biográficamente de las personas individuales, o que, por cualquier razón, pueden ser transformadas en Derecho, entonces la comunicación en el sistema político puede referirse a ellas. Lo que no se someta a estas condiciones tiene pocas posibilidades de encontrar entrada. Faltará, por así decir, el signo de reconocimiento de la relevancia político-jurídica (y esto equivale siempre a la posibilidad de suponer que otros procesadores en el sistema también aceptarían esto como relevante).

Refiriéndose a cuestiones similares, la discusión politológica de las dos últimas décadas, apoyada en antiguas investigaciones sobre la «apatía» política, propagó una expresión totalmente distinta. Hablaba de una «despolitización» de los fundamentos estructurales de la sociedad industrial. Desde esta formulación del problema, la «crítica» y las consecuencias prácticas van por derroteros completamente distintos. Si se insiste en mantener la vieja premisa de una especie de supremacía de la política sobre la sociedad, entonces la despolitización aparece como un desarrollo vicioso (generalmente se dice: en interés del capitalismo) y se convoca a una especie de repolitización, ya sea mediante la participación, ya sea, si fuere necesario, mediante la violencia. El rechazo de la violencia conduce a esta teoría a la resignación. La miseria de este concepto, su dependencia de una «activación» política inalcanzable, sólo reside, sin embargo, en un erróneo planteamiento del problema, sobre todo en la falta de una adecuada teoría de la sociedad, que no puede ser suplida remitiendo al «capitalismo». En vez de concebir la despolitización como elusión de temas en el sentido de un reproche, es preciso investigar las condiciones sistémicas de la misma comunicación política. Sólo así puede accederse a un cuadro razonablemente realista, capaz de incorporar las razones por las que es difícil activar el tiempo, disfrute y energía para la política entre la población, en especial entre los jóvenes; y las consecuencias prácticas deben dirigirse entonces más al sistema mismo de la comunicación política.

A este respecto, la teoría aquí esbozada encuentra su punto de partida en el modo y manera en el que funcionan las autorreferencias. Sólo una comprensión razonablemente realista de este proceso sistémico permite volver a suscitar la cuestión de si el sistema puede, bajo estas condiciones, operar adecuadamente con respecto a su entorno; si, en otras palabras, es capaz de percibir y recoger los problemas de otros subsistemas de la sociedad (ante todo de la economía y de la educación), así como los problemas del entorno más extenso del sistema de la sociedad, si y en la medida en que requieran una solución política. Por difícil que sea evaluar las posibilidades de las soluciones políticas: difícilmente podrá esperarse que baste con una capacidad de tematización presentada en estas formas, con los tres puntos focales de la opinión pública, las personas y el Derecho. Incluso con la falta de criterios objetivos, establecidos, sobre lo que propiamente constituya lo político, o lo que esencialmente pertenezca a las actividades estatales, habrá que preguntarse si estas tres compuertas que el sistema abre o cierra según necesidades de autorreferencia interna, proporcionan la suficiente información y potencial decisorio a la luz de la existente situación social de la política. El peligro reside en que el sistema opera en estas formas de un modo *demasiado selectivo* y permanece demasiado anclada en sus necesidades funcionales *propias*.

Aunque sea general e inescapablemente válido que no es posible evitar la autorreferencia, ni que sea factible alcanzar una capacidad de elaboración de datos enteramente satisfactoria, sí existe el suficiente campo de juego conformador en el ámbito de las instituciones compensatorias. El concepto de «instituciones compensatorias» debe indicar todo lo que sirve para determinar la circularidad de la autorreferencia —las externalizaciones, por ejemplo— y también aquello que permite que un sistema, a pesar de una insuficiente complejidad propia, consiga alcanzar una estabilidad a largo plazo en sus relaciones con el entorno —las abstracciones, por ejemplo. Por eso no es necesario aceptar premisas orientativas bien experimentadas. Las externalizaciones de «opinión pública», «personas» y «Derecho» son mecanismos operativos y ensayados. Pero no son los únicos principios correctos, sino sólo puntos de vista orientativos experimentados con éxito. Pueden ser suplementados o reformados por otras fases de la orientación más fuertes teóricamente, que están más sintonizadas a los requisitos de la auto-observación (cap. 7). Sobre todo, si se considera su función mediadora entre sistema y entorno, podrían ser enriquecidos por otros contenidos.

Así pues, la tarea de la teoría política radica en introducir una descripción de la diferencia de sistema y entorno dentro del mismo sistema. Esto exige simplificaciones intencionales[40], es decir, abstracciones, ya que ningún sistema puede obtener una descripción completa de sí mismo en sí mismo, y menos aún una descripción completa de su entorno y de la relación existente entre sistema y entorno. Encontrar simplificaciones plausibles a medida que la visión científica del mundo deviene cada vez más compleja, y a medida que aumentan las interdependencias que deben ser tenidas en cuenta, puede parecer una tarea casi insuperable. De otra parte, las formas de autotematización con respecto al entorno que hoy se practican aparecen tan retardadas respecto a lo que sería imaginable, que no es irrealista pensar que sean factibles algunas mejoras.

[40] Véase, por ejemplo, Lars Löfgren, «Recognition of Order and Evolutionary Systems», en Julius T. Tou (ed.), *Computer and Informations Sciences II*, Nueva York, 1967, pp. 165-175 (p. 174).

Capítulo 9
INESTABILIDAD Y CAMBIO

En el Estado de Bienestar la política se encuentra condicionada predominantemente por una oposición fundamental entre orientaciones progresistas y conservadoras. El código progresista/conservador representa la oposición entre cambio y mantenimiento de las estructuras del sistema social (incluyendo a las estructuras del mismo sistema político así codificado). Esto simplifica un procesamiento autorreferente del sistema [41], ya que el código permite partir de simples relaciones inversas. Quién o qué sea progresista no es conservador, y viceversa. Con la ayuda de este código puede atribuirse la política propia a una de estas dos posiciones, a la vez que se rechaza la otra. De esta forma, con pequeña sensibilidad del entorno y con escasa absorción de información, siempre es posible decir algo, llegar siempre a tomar decisiones e imponer la opción progresista o conservadora.

Aunque esta codificación sintoniza bien con los requisitos de la comunicación autorreferente cerrada, y por eso funciona, resulta insatisfactoria, sin embargo, cuando se la aplica a las relaciones del sistema político con su entorno, esto es, a una sociedad dinámica. Ya que ésta se encuentra en rápida mutación, el código político debe re-

[41] Véase a este respecto el capítulo 5.

duplicarse en sí mismo: la posición conservadora puede exigir que, para alcanzar los fines de la preservación de lo existente, sea necesario introducir muchos cambios; y la posición progresista depende del mantenimiento de aquellas estructuras y medios de los que espera valerse para introducir los cambios. Toda opción incluye en sí misma a la opuesta. El código tiende a operar así de modo circular y, en definitiva, ya sólo sirve para clarificar el esquema de la oposición política: que junto al partido gobernante debe haber una oposición que esté dispuesta a sucederle cuando caiga. De esta forma, la lógica de la diferencia entre gobierno y oposición puede requerir que un partido progresista en el gobierno lleve a cabo una política conservadora, mientras que una posición conservadora deba desarrollar ideas de cambio —no para conservar algo, sino con el fin de alcanzar el poder.

Desde una perspectiva teórica, tal situación parece, por un lado, comprensible; por otro, problemática. Sigue de modo demasiado estricto los requisitos inmediatos del esquema de procesamiento autorreferencial. Esto puede ser provocado y corroborado por el hecho de que los sensores ambientales del sistema político, de los que nos ocupamos en el capítulo anterior, no son suficientes. En consecuencia, se depende entonces internamente de teorías de gran simplicidad —como aquellas que sostienen que hay fuerzas que desean transformar la sociedad y otras que desean mantenerla como está.

Si, por el contrario, se parte del hecho indiscutido de una sociedad dinámica[42], resulta entonces inmediatamente claro que la oposición entre cambio y conservación no basta para establecer una relación entre política y sociedad, y que la misma reduplicación —en-sí— de esta oposición sólo consigue cerrar este esquema, pero no puede salvarlo. En tal situación, por el contrario, *toda* esquematización debe referirse a *transformaciones*. La cuestión sólo puede residir, entonces, en ver si los cambios provocan en el sistema una situación *inestable*, frente a la cual comienza a reaccionar, o si *transforman lo que está ordenado en algo ordenado* y preservan la estabilidad que es la condición de su propia estabilidad y del mantenimiento del correspondiente nivel de vida[43].

---

[42] El que esta dinámica sea atribuible al «capitalismo» o a la diferenciación funcional del sistema social es ahora una cuestión secundaria que por el momento podemos aplazar.

[43] A este respecto resulta fundamental, Sir Geoffrey Vickers, *Freiheit im kybernetischen Zeitalter: Der Wandel der Systeme und eine neue politische Ökologie*, Stuttgart, 1974, pp. 120 y ss.

Este concepto general de la teoría de sistemas puede traducirse al lenguaje de las ciencias sociales operacionalizando la idea de estabilidad/inestabilidad con el concepto de *expectativa.* La cuestión resulta así, en primer lugar, si en una sociedad en transformación pueden formarse expectativas de futuro ciertas o inciertas. En tiempos de cambios rápidos, que durante el ciclo de vida de una persona revelan profundas transformaciones, la incertidumbre en torno a las expectativas es mucho más probable, y esto se acentúa cuando existe una mayor interdependencia e imprevisibilidad de las expectativas [44]. Así pues, el horizonte del futuro se acorta y se oscurece; se llega a estar más inseguro respecto a lo que el futuro nos depara, y aquello que es posible esperar con cierta seguridad es poco agradable. Al mismo tiempo, esto aumenta la probabilidad de que el sistema social se deba ocupar de su propia inestabilidad y de las reacciones que ésta genera, lo que lleva a consumir cada vez más energías.

En este sentido, hoy el problema no es ya el cambio social (al que es posible adaptarse positiva o negativamente), sino la inestabilidad social. La inestabilidad puede ser suscitada por un cambio demasiado grande o demasiado pequeño, y hoy probablemente esté condicionada por ambos. En tal situación ni el programa progresista ni el conservador son demasiado convincentes. De ahí que el público se repliegue del sistema político cuando se ve confrontado a esta única alternativa [45]. Este problema no se resuelve mediante una aceleración o desaceleración del cambio social que, en general, no es fácilmente accesible al sistema político; y mucho menos aún con una proclamación de las correspondientes intenciones. El problema radica en una adecuada seguridad de las expectativas, capaz de comprender la expectativa del cambio, así como la expectativa del cambio de expectativas.

Si el análisis sobre el sistema social moderno ensayado en el capítulo 3 es acertado, este problema no puede ser resuelto representando a la sociedad global en alguna parte cualquiera de la misma. La unidad de ahí resultante entre fundamentos de las expectativas cogniti-

---

[44] Aun así, para esta supuesta inestabilidad faltan pruebas empíricas fiables y, sobre todo, otras histórico-comparativas. Compárese al respecto Peter Flora, «Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive», en Joachim Matthes (ed.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages,* Berlín, 1969, Frankfort, 1979, pp. 82-136.

[45] El efecto aparece entonces como apatía política, como desideologización, como pérdida de la representación de los partidos políticos. Cfr. a este respecto Carlo Mongardini, *Le condizioni del consenso,* Roma, 1980.

vos y normativos, que se simbolizaba en concepto de naturaleza de la antigua tradición europea, no es reproducible en el actual sistema social. La búsqueda de nuevos «fundamentos» conduce, sin embargo, a falsas esperanzas. Habría que interesarse, por el contrario, por aquél conjunto de condiciones en el que la inestabilidad genera cambio y el cambio a su vez inestabilidad. Si tales conexiones se perciben con la claridad necesaria, pueden revelarse entonces, en algunos casos, puntos de engarce en los que este círculo se interrumpe, y el cambio puede ser redirigido hacia más estables presupuestos de expectativas, que son susceptibles de reproducirse en él.

El Estado de Bienestar produce inestabilidad en la medida en la que debe reaccionar frente a necesidades que él mismo ha provocado pero que no supo predecir; en la medida, pues, en la que invoca su «competencia de compensar la incompetencia» y en cómo esto absorbe sus medios. Ejemplos de esto los vemos cuando la política se enfrenta a la burocracia que ella misma ha creado y continuamente alimenta; o cuando la «planificación educativa» sigue la política de extender el tiempo de permanencia en la enseñanza obligatoria o superior para completar su curso de estudios, y trata de corregir sus consecuencias promoviendo su reducción; o cuando la actual legislación universitaria no se interesa tanto por las condiciones de la docencia e investigación, cuanto por cómo la «democratización» de las condiciones introducida por esas mismas leyes puedan ser reguladas de forma que sus efectos no sean la democratización[46].

En último término, tal preocupación por los resultados negativos de la propia acción puede reconducirse a la incapacidad para controlar complejas interdependencias. Estamos aquí ante los límites de la autotransparencia, que impide que los sistemas puedan representarse plenamente en sí mismos las interdependencias. Este problema no puede resolverse mediante las técnicas de planificación conocidas en la actualidad. Ahí reside una constante fuente de sorpresas y de inestabilidad. De otro lado, el sistema político no ha alcanzado de ninguna de las maneras los límites de lo que es posible, de forma que sigue siendo significativo reclamar más planificación —o simplemente: más reflexión sobre la interconexiones.

---

[46] Casos de este tipo recuerdan a la conocida teoría del *double bind*, que explica la génesis de la esquizofrenia. Cf. Gregory Bateson *et al.*, «Toward a Theory of Schizophrenia», *Behavioral Science*, 1, 1956, pp. 251-264.

Capítulo 10
TRES EJEMPLOS DE LA ECONOMIA, LA EDUCACION Y LA CIENCIA

Mientras la política por una parte amplía y por otra reduce sus propias posibilidades de percepción mediante el procesamiento autorreferente de la comunicación política, *en otros subsistemas diferenciados de la sociedad surgen problemas estructurales de una dimensión hasta ahora desconocida.* Estos dependen también de los límites de la expansión funcionalmente específica, e incluso más fuertemente que en el caso de la política, de los límites de aquello que el sistema ecológico, es decir, el entorno del sistema social, puede asimilar.

En el contexto de una investigación centrada sobre el sistema político, estos problemas no pueden ser analizados en detalle. Debemos presentar, sin embargo, algunos ejemplos, ya que de la situación problemática en otros sistemas funcionales se derivan cuestiones o incluso demandas de actuación que se dirigen al sistema político.

Para la *economía,* por ejemplo, se plantea (por parte del entorno social) con una urgencia creciente el problema de los *recursos finitos.* La duración de casi todos los materiales y fuentes de energía que son utilizados en la actualidad es limitada. La tendencia dominante parece ser el traducir este hecho al lenguaje de los precios y costes. El que esto no siempre funciona puede verse en los precios del petróleo (ahora no son demasiado altos, sino que ¡antes estaban demasiado ba-

jos!). Pero a partir de ahí habría que preguntarse si el lenguaje del medio dinero ofrece en general una adecuada forma de expresión y reacción frente a este problema de la escasez; si el problema, al menos para la economía, puede ser resuelto mediante la consideración de costes de oportunidad; si la distribución de los fines del gasto puede dejarse únicamente en manos del mecanismo de los precios, etc. Si esto nos suscita dudas, aparecen entonces las cuestiones relativas a la intervención política en la economía, que deben ser respondidas de un modo totalmente independiente de la cuestión relativa a si la economía puede o debe planificarse por sí misma, o las viejas discusiones sobre capitalismo y socialismo.

En el *sistema educativo*, el problema de la *selección pedagógica y social* posee una fuerza igualmente explosiva. Partiendo de la tesis —en modo alguno falsa— de la ilimitada capacidad de formación del hombre, el establecimiento profesional del sistema educativo tiende hoy a formar a cada persona lo mejor posible y durante el mayor tiempo posible. Esto conduce a que los jóvenes sean retenidos en el sistema educativo de diez a veinte o más años de su vida, y a menudo más allá de su madurez, asistiendo a clases, que imponen formas de interacción muy específicas, que no son típicas de la vida [47]. Como muestra la discusión sobre el «plan de estudios secreto» [48], sólo por la peculiar interacción en la dinámica de la clase —e independientemente de todos los temas e intenciones de la educación— se derivan ya efectos considerables sobre la persona en formación. Es fácil sospechar que además tenga efectos demográficos desde el momento en que toda la población, en su fase de madurez y aun más allá de la misma, se ve constreñida por sistemas de interacción en escuelas y universidades. Por tanto, la política no sólo ha de ocuparse de las consecuencias de la revolución industrial; hoy encuentra su problema más difícil quizá en las consecuencias de la «revolución pedagógica» (Parsons).

Como reacción frente a la tendencia al alargamiento de la educación, que a lo largo de las últimas décadas constituyó la meta de la reforma, hoy ya se discuten propuestas para reducir y hacer la educa-

---

[47] Cf, a este respecto, y en particular en lo que respecta a la extralimitación de una madurez natural y social como consecuencia de la duración de la educación, Talcott Parsons y Gerald M. Platt, «Age, Social Structure and Socialization in Higher Education», *Sociology of Education*, 43, 1970, pp. 1-37.

[48] Véase sobre todo Robert Dreeben, *Was wir in der Schule lernen*, trad. alemana, Frankfort, 1980; Jürgen Zinnecker (ed.), *Der Heimliche Lehrplan*, Weinheim, 1976.

ción más rígida. Hasta cierto punto esto parece tener sentido. Pero, en términos generales, una política de extensión o reducción de la educación es poco convincente; arrebata con una mano lo que había dado con la otra. Este problema sólo puede resolverse mediante una selección más rigurosa en el sistema educativo, de forma que únicamente se garantice una educación más extensa a quienes hayan dado buenos resultados en el sistema educativo y no se hayan visto afectados negativamente por él.

El problema de la selección pedagógica y social (y no el de los planes de estudio y currícula) constituye, también por otros motivos, el punto crucial en el que se encuentran la política y la educación. Es obvio que se trata de un problema que el sistema educativo no puede resolver por sí mismo. Debe, por su misma lógica interna, perseguir la mejor educación posible para cada cual, exigir los medios necesarios al efecto y rehusar la tarea de la selección que suponga siempre una renuncia a una mayor educación posible. Pero la tendencia a eludir la selección supone una igualación hacia arriba; y se intenta así integrar en el bachillerato *(Gymnasium)* no ya sólo a los estudiantes de la escuela intermedia *(Hauptschule),* sino a las escuelas intermedias mismas. Consecuentemente, se devalúan las credenciales cualificantes y la verdadera selección se pone en manos del sistema profesional, es decir, de la economía. En el sistema educativo ello conduce, en efecto, a una renuncia generalizada a la utilización de criterios propios, ya que los criterios sólo son efectivos si pueden distinguir entre ambas partes, cuando pueden designar lo bueno y lo malo. Educación y selección no pueden separarse así ni siquiera en el nivel operativo de las clases escolares. De aquí surge el problema para el sistema político de si debe, puede o se ve constreñido a aceptar políticamente el propio exceso de pretensión ideológica en el que ha incurrido el sistema educativo, y en el que, a la vista de la realización óptima de su propia función, quizá deba incurrir.

Por último, en el ámbito de la *ciencia* se llega a su vez a un problema fundamental, derivado de la conciencia de la complejidad. La ciencia se adentra cada vez más en ámbitos en los que no puede controlar las interdependencias que es, sin embargo, capaz de captar o incluso de producir técnicamente. A diferencia de la conciencia de finitud basada en la religión o en el escepticismo filosófico fundado en principios, nos encontramos hoy crecientemente ante una incapacidad para establecer predicciones con certeza y, con ello, ante una *ignorancia consciente* de nuevo cuño.

Piénsese, por sólo mencionar algunos ejemplos que saltan a la vista, en los problemas de seguridad de las centrales nucleares, en los problemas del umbral de tolerancia en la lesión de los equilibrios ecológicos; en los problemas de la evolución de agentes patogénicos resistentes derivados de la utilización de medicinas altamente activas[49]. En lo que se refiere a su prestación en relación con la política, la ciencia cumple aquí una especie de función de alarma y advertencia, sin tener la posibilidad de ofrecer una solución de los problemas libre de riesgos. La política se encuentra así ante la (para ella desagradable) situación de tener que adoptar sus propias medidas de absorción de riesgos; es decir, decisiones vinculantes apoyadas en el poder. Y, desde una visión global de los problemas, se presenta como relativamente accidental el que el sistema político se vea obligado a actuar (como en las centrales nucleares) o a esperar (a agentes patogénicos resistentes o a epidemias, por ejemplo). Dada la unidad entre decisión y no decisión, la responsabilidad es la misma en ambos casos.

Las cuestiones que desde estos análisis deben redirigirse al Estado de Bienestar, afectan a su capacidad de tematización. No es para nada obvio que los problemas que se plantean en la vida social sean percibidos adecuadamente en el sistema político y se conviertan en objeto de la comunicación. Ciertamente, la autorreferencia de toda política, que determina por sí misma lo que sea políticamente posible, no puede excluir nada apoyándose en la lógica; pero esto dificulta también una comunicación libre, sin inquietudes; conduce, por ejemplo, a que sólo puedan recogerse nuevos temas cuando «se haya alcanzado un acuerdo» y cuando ya puedan al menos anticiparse ideas dirigidas a una solución. Estimular la reflexión —¿compete esto al político? O, ¿quién puede permitirse esto en una actitud de «elder stateman»?

Es, en fin, bastante comprensible que se trate de evitar la comunicación que al final sólo sirve para documentar la propia confusión. De otro lado, esta barrera dificulta la consideración de temas que claramente exceden a la política. Los ejemplos aportados lo ilustran suficientemente. La mejor realización posible de la función política, ya sea ésta en la forma de Estado de Derecho, democracia o Estado de Bienestar, no constituye sin más una garantía de que la comunicación política pueda aprehender los problemas estructurales que están fun-

[49] Nuestro propio análisis en el capítulo relativo a la auto-observación constituye un ejemplo más de esta situación.

dados en la relación de *otros* sistemas funcionales con su *propia* estructura, con la *sociedad* y con el *entorno* del sistema social. Y, sin embargo, es significativo, que de la autonomía de otros sistemas funcionales surgen problemas de orden para los que la sociedad requiere decisiones políticas. Es en efecto aquí, más que en los viejos esquemas de capitalista o socialista, progresista o conservador, derecha o izquierda, donde parece residir el punto de referencia a partir del cual pueden diferenciarse radicalmente las opciones políticas según la disposición de la política a asumir o no responsabilidades y a intervenir o no intervenir. Problemas tales como los relativos a recursos finitos, selecciones pedagógicas o riesgos tecnológicos, desafían a la política de un modo que no puede ser comprendido sirviéndose de los conceptos tradicionales. Requieren, por el contrario, otro tipo de conceptualización y, sobre todo, capacidad de abstracción teórica, ya que el desafío de la política y la necesidad de la intervención deriva aquí precisamente de la autonomía de otros sistemas, y esta necesidad sólo aparece una vez que dicha autonomía sea concedida de antemano.

Habrá que partir del hecho de que, en tanto que objeto de la política actual, la comunicación sobre tales temas es difícil, incluso improbable, y que aun cuando se consiga en algún caso, ello no prejuzga nada respecto a los otros. Por otra parte, no hay razón para interpretar «improbable» como «imposible».

Capítulo 11
FUNCION Y PRESTACION

En lo que sigue nos ocuparemos del contexto social en el que actúa el sistema político, e inquiriremos sobre las relaciones intersistemas dentro de la sociedad. Como en todos los sistemas diferenciados, también aquí es preciso partir de una distinción fundamental: todo subsistema se encuentra en una cierta relación con el *sistema global* al que pertenece: la sociedad, en este caso. Pero mantiene también relaciones con *otros subsistemas* de la sociedad; el sistema político, pues, con el sistema económico, el educativo, el religioso, etc.

También en este aspecto se produjeron transformaciones fundamentales durante el período de tránsito hacia la edad moderna. En la antigua sociedad aristocrática el estamento superior poseía una posición representativa en su relación con el todo; constituía la «buena sociedad». En la relación de los subsistemas entre sí prevalecía un orden jerárquico, que separaba las formas de vida (y con ello también, pero no sólo, tareas específicas, *officia*) a partir del rango. Esto se alteró al pasarse a un sistema social diferenciado funcionalmente, no jerarquizado, y esta transformación ha dejado obsoletos todos los conceptos y teorías políticas tradicionales.

En sistemas sociales diferenciados funcionalmente la relación de un subsistema con el todo es determinada por cada *función* específica.

Sus relaciones con otros sistemas, por el contrario, pueden ser designadas como *prestaciones*, y descritas con modelos de *input/output*. Es importante diferenciar escrupulosamente estas dos direcciones de la relación, función y prestación; de no ser así, se anula la posibilidad de analizar las consecuencias de la diferenciación sistémica funcional. La confusión entre función y prestación constituye el típico error de las teorías sociales «tecnocráticas», que conceptúan a la sociedad como una especie de receptor de prestaciones, a pesar de que los mismos portadores de prestaciones sean también parte de la sociedad.

La *función* que ha provocado la diferenciación del sistema político puede caracterizarse como *el empleo de la capacidad de imponer* (Parsons: *effectiveness) decisiones vinculantes*[50]. Brevemente (y de modo ambiguo) puede hablarse también de la producción de decisiones vinculantes, donde «vínculo» ha de entenderse siempre como vínculo *colectivo*, en el sentido de que éste (siempre hasta nuevo aviso) vincula a la selección tomada, tanto a quienes adoptan las decisiones como a los destinatarios de las mismas.

Esta función presupone la diferenciación de procesos decisionales, que permiten disponer del poder político y, en última instancia, de la fuerza física. Ningún sistema político que posea el punto focal de la fuerza física en algún otro lugar será capaz de mantenerse. Por ello —y con razón— Max Weber había subrayado la «enclaustración» *(Kasernierung)* de la fuerza física y la monopolización de su control como el presupuesto indispensable de la formación del Estado Moderno y de la racionalización de las condiciones de vida modernas.

La relativa naturalidad con la que este logro funciona entre nosotros, así como la relativa falta de aplicación de la fuerza física, no pueden inducirnos a infravalorar la importancia de este aspecto. Aquí reside la esencia de toda la política, el presupuesto indispensable de la diferenciación de un sistema político y la condición de posibilidad de todas las prestaciones políticas. Esto debe mantenerse siempre presente, sobre todo teniendo en cuenta cómo la habitual discusión sobre el Estado de Bienestar ha perdido de vista este aspecto de la capacidad de imposición efectiva.

---

[50] Véase, por ejemplo, Richard Rose, «Pervasive Problems of Governing: An Analytic Framework», en Joachim Matthes (ed.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*, Berlín 1979, Frankfort, 1979, pp. 29-54 (pp. 31 y ss.).

Tal predisposición teórica tiene, no obstante, su sentido dada la realidad del Estado de Bienestar, que se expande en el ámbito de las prestaciones y es aquí, en consecuencia, donde casi exclusivamente encuentra sus problemas. Las *prestaciones* políticas existen cuando quiera que en otros sistemas funcionales de la sociedad se requieran decisiones vinculantes. Con independencia de la autonomía de otros sistemas funcionales, esto es lo que en gran medida acontece —del mismo modo que el sistema político depende de prestaciones gestadas en otro lugar. Ya desde comienzos del siglo XIX, por ejemplo, estuvo claro que para la relación entre la política y la economía iba a ser necesaria una garantía política del «derecho privado», y que para la relación entre política y educación se requeriría la imposición política de la enseñanza obligatoria y la construcción organizada de un sistema educativo básico y superior. Desde entonces se han añadido muchos temas nuevos: casi inmediatamente, una cada vez mayor responsabilidad política por las consecuencias sociales de la autonomización de procesos económicos, enseguida una especie de marco de garantía política por el funcionamiento de la economía y por el debilitamiento de los ciclos coyunturales, así como una responsabilidad política creciente en el sistema educativo por la supervisión curricular de los contenidos del proceso educativo. Una de las tareas centrales de la teoría política consiste hoy, por tanto, en aportar los fundamentos necesarios para evaluar esta expansión de la política en el ámbito de las prestaciones. Ante todo, ¿cuáles son los factores generadores de impulso? ¿Dónde aparecen consecuencias preocupantes? Y, ¿cuáles son los límites de lo políticamente posible? Es decir, los límites de lo que sea todavía compatible con la función y efectividad de la política.

La prestación sólo es posible, si los medios del sistema emisor —en este caso, el efecto vinculante de las decisiones— pueden ser adaptados a la estructura del sistema receptor. Si nos mantenemos en los ejemplos de la economía y la educación, surge entonces la cuestión relativa a qué efectos profundos pueden alcanzarse en general en estos sistemas sirviéndonos del instrumento de las decisiones vinculantes colectivamente. Ambos sistemas se apoyan en gran medida en una flexible capacidad de disposición próxima a la situación. Ninguno de estos sistemas posee una instancia de control central a la que pudiera orientarse el sistema político. (En todo caso, para resolver este problema existen soluciones de emergencia estimuladas políticamente con la ayuda de organizaciones.) La economía dispone del di-

nero como medio de comunicación, que, dadas sus aplicaciones extremadamente versátiles, dispersa difusamente todas las intenciones dirigidas causalmente. Contrariamente a lo que ocurre con las jerarquías de mando, con el dinero sucede que ya tras la segunda, tercera o cuarta disposición que se hace de él, no puede ser regulado ni sometido a los fines del acto de gasto originario. La educación dispone de actividades educativas en el aula, no perceptibles desde fuera; es decir, de interacciones altamente complejas cuya «tecnología» es insegura, y cuyos resultados no pueden ser influenciados, ni mucho menos mejorados, por medios político-administrativos. En los sistemas hay, por decirlo en otros términos, garantías de autonomía «naturales», que el sistema político trata de influenciar mediante decisiones vinculantes. Esto no quiere decir que tales sistemas cumplirían sus funciones de modo óptimo sin prescripciones políticas; pero sí, que a estos efectos dependen de medios de comunicación y de otros mecanismos efectivos que no están a la disposición del sistema político, en sí mismo especializado en su propia función.

Si se ignoran estos límites operativos, se crean burocracias en los límites entre estos sistemas (tanto en la Administración pública, como en las empresas económicas, en las escuelas y, si se quiere, en las praxis médicas). Esto es: demasiadas decisiones y las resultantes necesidades de decisión derivadas de los resultados que con ellas se puedan lograr. La «burocratización» constituye así la consecuencia directa de las crecientes prestaciones políticas en ámbitos en los que no se puede obtener resultados recurriendo exclusivamente, o al menos de modo primario, a la producción de decisiones vinculantes. El origen de la burocratización responde también, desde luego, a motivos peculiares a cada sistema, como es el caso de las necesidades de la contabilidad en las empresas o la reestructuración de las planificaciones pedagógicas en las escuelas. Pero las formas más irritantes de burocratización se encuentran típicamente allí donde las relaciones intersistémicas producen «prestaciones extrañas» en forma de burocracia.

No se trata, sin embargo, de un simple inconveniente que se pueda subsanar sin más; o, en cualquier caso, de un inconveniente que sea creado y reproducido de modo no intencionado. Parece, más bien, que en el mismo sistema político hay importantes razones, así como factores imperativos, que empujan a aumentar las prestaciones. Estos se encuentran ante todo en la tendencia hacia una inclusión creciente, en el desarrollo que va desde una ciudadanía jurídica, pasando

por una político-activa, hasta una ciudadanía social (cfr. cap. 4). Esta estructura impulsiva se afirma en el Estado de Bienestar en su interpretación de los valores fundamentales, en sus programas de partido, y es representada como algo positivo. Se considera además, por medio de la opinión pública, como la concepción pública que ha de aceptar y realizar la política en una democracia. La autorreferencia interna, la codificación progresista/conservador, y el esquema de oposición de los partidos apuntan en esa misma dirección. El progreso se mide por el aumento de las prestaciones, y la competencia entre los partidos estimula a pujar por encima de la otra parte respectiva. Lo que opera como «conservador» no es ya la tradición, legítima en sí misma, sino la más seria consideración de los efectos secundarios de los programas de acción y los límites de sus posibilidades. En conjunto, el Estado de Bienestar funciona por sí mismo bajo estas condiciones y con ello estimula un crecimiento de lo que puede ser calificado como prestaciones de la política.

Es prácticamente imposible criticar este desarrollo sin intervenir en cuestiones estructurales fundamentales del sistema político. Aun así, la teoría política —y puede sentirse apoyada en esto por un reciente escepticismo hacia el crecimiento— se encuentra ante la cuestión de cómo, y si acaso, puede abordarse esta tendencia como un problema. Mediante el mero rechazo o con un programa de vuelta atrás —en el sentido quizá de una regla de «crecimiento cero»— no es mucho lo que se puede alcanzar, tanto teórica como prácticamente. Al desplazar el punto de gravedad de la operacionalización y la legitimación desde las meras garantías funcionales al ámbito de las prestaciones, el sistema político parece estar respondiendo a sus imperativos propios, y será necesario preguntarse si esta tendencia puede frenarse o incluso evitarse por medios políticos.

Si nos fijamos con más atención en el modo y la forma en que la inclusión se traduce en comunicación política, es posible obtener también definiciones del problema más precisas. El proceso político, que promueve la inclusión por medio de la promoción, parte de personas o de grupos de personas a los que se asegura una mejora de su situación: de desempleados o trabajadores inmigrantes, reos o empresarios medios, vecinos de zonas periféricas, jubilados, inquilinos, chicas de servicio doméstico, acreedores de quiebras, etc. Obviamente hay también programas promocionales con destinatarios definidos de un modo menos preciso. Pero el punto de vista de la diferencia entre el estado real y el deseado hace referencia generalmente a personas

o grupos de personas para quienes la vida debe mejorarse o ajustarse más a sus (supuestos) deseos. En otras palabras, se utiliza un esquema de reducción de los problemas susceptible de ser adaptado a la política, y este esquema simplifica tan radicalmente, que es posible imaginar modelos causales con efectos previsibles y que pueden ser llevados a la práctica.

La referencia a las personas es, sin embargo, una técnica de definición de problemas que no ilumina suficientemente las *interdependencias existentes*. Con ello se ahorra un análisis previo de los problemas que afectan a los sistemas funcionales implicados o, en caso de hacerse (como, por ejemplo, en la consideración de las reformas del sistema educativo), es para volver a ignorarlo enseguida. La prestación política no se rige, por tanto, por un concepto que se origine en el sistema social, para el que se hayan establecido las premisas. No es pues posible probar, o no lo suficiente, si y en qué medida el efecto vinculante de las decisiones administrativas puede aplicarse en general al contexto social de una más amplia comunicación (no política). La orientación a grupos a los que se ofrece asistencia ofrece, por el contrario, una perspectiva aparentemente realista, pero en realidad muy simplificada, en la que pasan a un segundo plano las interdependencias mediadas socialmente.

A ello hay que unir el hecho de que la política del Estado de Bienestar que promueve la inclusión, dota de preferencia a aquellos sistemas funcionales cuyas funciones pueden ser rápida y convincentemente reconvertidas en ganancias para personas o grupos. Estos son la economía, la educación y el sector sanitario. La producción científica tiene, bajo estas circunstancias, una existencia marginal, aunque la situación global de la sociedad permitiría imaginar en este caso una escala o un orden de prioridades totalmente distinto.

Resumiendo: la expansión del Estado de Bienestar en el ámbito de las prestaciones de la política actúa aquí, una vez más, de modo selectivo —tanto en lo que se refiere a la selección de ámbitos problemáticos cuanto en lo relativo a la fórmula seguida en la descomposición de los problemas. Y, bajo estas condiciones, es preciso tener en cuenta que aquello que se puede alcanzar con los medios de la política está, en parte, sobredimensionado y, en parte, *desaprovechado.*

Capítulo 12
EXCURSO SOBRE CONCEPTOS POLITICOS DE LA TEORIA POLITICA

La distinción entre función y prestación ofrecida en el capítulo anterior, así como la definición de la función política en términos de decisiones vinculantes, serán retomadas ahora como afirmaciones «cuestionables» de la teoría política. Tales disposiciones conceptuales siguen siendo discutidas en el sistema de la ciencia. Incluso en este caso, no es posible recurrir al consenso para adaptarlas a la política, y menos aún a la verdad, en el sentido de una certificación más segura o de una capacidad de transmisión incuestionable. Pero precisamente por eso, una discusión científica abierta permite evaluar lo que es posible alcanzar mediante determinadas posiciones conceptuales, y con qué hay que contar cuando nos guiamos por ellas.

La crítica de una definición funcional de la política como decisiones vinculantes, puede recurrir al hecho de que este concepto no es capaz de comprender la totalidad de las actividades que aparecen en el marco institucional del Estado y los municipios. Desde esta perspectiva, tal definición resulta incompleta si nos fijamos en fenómenos tales como escuelas y hospitales, instituciones de servicio social, el servicio postal, la construcción de carreteras, etc. A la vista de la totalidad de los servicios públicos, esto supondría excluir áreas importan-

tes[51]. Es cierto, sin embargo, que en muchos ámbitos de trabajo no específicamente políticos, la función que cumplen las decisiones vinculantes es indispensable para satisfacer los fines de la generación de recursos financieros, así como los de las organizaciones. Parece así apropiado atribuir o incorporar tales ámbitos al Estado o a las corporaciones locales. Pero, al mismo tiempo, esto hace extremadamente inadecuado buscar algún concepto omnicomprensivo capaz de comprender como acciones políticas cuestiones tan heterogéneas como evitar la sal en la dieta, el control del cálculo de la masa en la construcción de puentes, la extracción del intestino ciego en hospitales, la determinación del orden de los asientos en clases escolares y otras por el estilo. Como tal, el concepto de Estado aparece sobrecargado por el intento de definir un sistema *social* funcional al nivel de la *organización*. La consecuencia es que el concepto carece de la capacidad para discriminar, que participa acríticamente de todo crecimiento que encuentra expresión en la organización, y que actúa de modo conservador, es decir, que conserva todo lo que, en todo caso, acontece.

Estas indicaciones pueden bastar para aclarar el problema relativo a la elección de un aparato conceptual para la teoría política. Las habituales distinciones entre una interpretación de la política más formal y otra de contenido («material») no nos llevan muy lejos. Igual de inadecuada es su caracterización a partir del esquema de teoría conservadora *versus* teoría progresista. Dado que el Estado de Bienestar se transforma a pesar de todo, y dado que sus transformaciones se guían por los valores que proyecta, la política que interioriza como progresista es, en realidad, conservadora, ya que pretende mantener tal modalidad de transformación orientada a los valores. Una concepción de la política supuestamente material (esto es, emancipadora) se encuentra en esta misma línea. Este mismo concepto no pretende introducir correcciones, sino que se limita a indicar, con más énfasis, eso sí, las metas finales que orientaron el tránsito desde una concepción de la política estamental a una concepción moderna. Una tal teoría reivindica promesas no satisfechas y exige redoblados esfuerzos. Es crítica en tanto que mide la realidad según sus propias proyecciones —según aquellas proyecciones teóricas que, al mismo tiempo, constituyen la realidad política del Estado de Bienestar. Pero es totalmente acrítica respecto de este carácter proyectivo de la realidad so-

[51] Así se señala, con razón, en Thomas Ellwein y Ralph Zoll, en *Berufsbeamtentum —Anspruch und Wirklichkeit*, Düsseldorf, 1973, p. 13, nota 3.

cial y de lo que de él resulta. Y precisamente en esto residía su éxito político en los años sesenta y primeros setenta.

Al apoyarse en decisiones vinculantes, la teoría política se decide por una crítica del Estado de Bienestar. Crítica no equivale a rechazo. Pero sí a que en la elección de la teoría se deben mantener abiertas las posibilidades de llegar a un rechazo. Crítico es sólo quien está en situación de decir no: no a más libertad, más igualdad, más seguridad. Las opciones políticas no se garantizan entonces por los valores rectores en sí. Sólo lo son en la medida en que sea posible y justificable el empleo de decisiones vinculantes.

Este concepto queda abierto también a la autocorrección. El punto de partida para ello reside en la distinción entre función y prestación. Esta distinción se introduce en la historia de la teoría política como reacción a ciertas insuficiencias del primer funcionalismo, que había proclamado la función como orientación, casi sin competencia, del sistema y la concibe así prácticamente como un concepto valorativo. Al añadírsele después una interpretación causal de la función como efecto de la acción política (y ésta dominó el funcionalismo de los años cincuenta), resulta una interpretación «tecnocrática» global de la política que pudo ser fácilmente conectada a esperanzas de planificación que, a su vez, pudieron ser garantizadas en la teoría sistémica. La crítica de este síndrome se ha impuesto hoy en la ciencia (si bien a menudo con argumentos insuficientes). Se corresponde también con experiencias de planificación en la realidad política.

Unicamente la distinción entre función y prestación conduce a la teoría política a un suficiente nivel de complejidad. Sólo así deviene aceptable la determinación de la política mediante el modelo formal de la vinculación colectiva, ya que a ésta puede unírsele siempre la cuestión de quién se ve beneficiado por ella. Este concepto deja, por tanto, la cuestión abierta de si determinadas prestaciones (la acumulación de capital, por ejemplo) pueden o deben alcanzarse valiéndose de prestaciones específicas y si esto sufre o no transformaciones bajo condiciones históricas cambiantes. La creación de este tipo de vínculo no es, por ello, un valor en sí mismo y menos aún un criterio de racionalidad. Sólo se trata de algo que debe ser presupuesto para que pueda alcanzarse en otro lugar un mayor nivel de racionalidad[52]. Y, a

[52] Como es conocido, Max Weber consideró de forma similar el valor de certeza de la racionalidad formal y calculable de la decisión burocrática.

pesar de todo, es aquí donde reside la función específica por la que el sistema político puede ser diferenciado y mantenerse disponible, ya que de otro modo es imposible un control central y una ampliación del poder con fuerza vinculante.

Por último, aunque no en último lugar, esta distinción entre función y prestación define el lugar ocupado por la teoría política, que establece esta distinción. Más adelante volveremos de nuevo al problema lógico de este *re-entry*, es decir, de la entrada de la teoría en sus propias distinciones[53]. Baste retener aquí que la diferencia entre orientaciones funcionales y orientaciones dirigidas a prestaciones, junto a la diferencia entre las correspondientes referencias sistémicas (la sociedad o bien otros subsistemas), estimula reflexiones que han de satisfacer la teoría política[54]. La diferencia entre función y prestación provoca esfuerzos de reflexión en forma de teorías; la distinción entre función y prestación en el interior de la teoría permite que ésta lo comprenda; le permite el autobalance en sí misma.

Es dudoso que este juego de la teoría consigo misma pueda llegar a transformarse en política. Pero puede ser un momento de la seguridad intelectual de la reflexión política, y con ello, un momento de importancia práctica para la elección de palabras y la comunicación, si la teoría política puede permitirse culminar en esta forma de autorreferencia.

---

[53] Véase *infra*, pp. 134 y ss.

[54] Con relación al sistema educativo, los mismos problemas son recogidos en Niklas Luhmann y Karl Eberhard Schorr, *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*, Stuttgart, 1979.

Capítulo 13

DERECHO Y DINERO: LOS MEDIOS DE ACTUACION DEL ESTADO DE BIENESTAR

Cuando un sistema participa tan intensamente en el establecimiento de sus propios límites, en la determinación de sus propias tareas y en la selección y formación del entorno al que se dirige, no hay ninguna medida neutral para definir qué tamaño y complejidad del sistema serían los convenientes. Si el sistema político, en el modo en que fue descrito arriba, siempre ha de ocuparse de sí mismo y de una realidad creada en parte por él mismo, no hay ningún «indicador objetivo de los límites de la actividad estatal» con el que poder comparar la realidad con el fin de determinar si el sector estatal se reserva demasiado espacio o no el suficiente. Cualquier indagación de este tipo dependería de los prejuicios que comparta con la política (o, en cualquier caso, con los políticos de una cierta orientación). Pueden establecerse líneas limitativas, que se ajustan a las que de hecho existen; y, en mayor medida de lo que es aquí posible, en el contexto de una perspectiva global, es posible determinar tendencias y discutir sus efectos secundarios negativos y positivos. Pero sólo de esto —y con ello nos limitamos a repetir la tesis de sistema político autónomo diferenciado— no se deriva ningún fundamento para las decisiones políticas.

A la vista de tales obstáculos para la investigación con intención

normativa, parece más aconsejable seguir otro camino. Puede empezarse por la tipología de los medios que están a la disposición del sistema político para ejercer sus funciones y prestaciones, viéndose hasta dónde llegan y cuáles son sus efectos secundarios. Para ello es necesario disponer de indicaciones precisas sobre los medios. En el capítulo anterior caracterizamos el instrumentarium político como decisiones colectivas vinculantes, donde el efecto de la vinculación se correspondía con el ámbito de la función y el contenido de la decisión y sus efectos con el ámbito de las prestaciones de la política. Estas indicaciones pueden elaborarse con la ayuda de una *teoría de medios de comunicación simbólicamente generalizados*[55], y ello se corresponde con nuestro punto de partida relativo a que sólo los *sistemas de comunicación* pueden ser diferenciados.

Los medios de la comunicación suministran premisas para las decisiones y pueden así transmitir el efecto vinculante de las decisiones. A estos efectos, el sistema político se sirve fundamentalmente, sobre la base del poder político[56] y para alcanzar su difusión técnica, del *derecho* y el *dinero*. Ambos medios tienen importantes ventajas en el contexto del sistema político. Pueden emplearse de modo abstracto —es decir, sin una pre-determinación demasiado precisa de las situaciones específicas en las que de hecho se apliquen. Sus efectos a largo plazo se pueden elaborar valiéndose sobre todo de la organización. Y ofrecen la posibilidad de una utilización global centralizable, como, por ejemplo, en la forma de una disposición legal que contemple supuestos concretos aún no previsibles, o en la forma de concesiones monetarias. Mediante la legislación y la disposición del dinero se pueden alcanzar resultados políticos desde una instancia central —y ello con independencia de los resultados fácticos de tales medidas. El que tales decisiones, con sus resultados vinculantes, *tengan* efectos puede atribuirse a la alta evidencia de estos medios; en la comunicación política, la intención que subyace a la decisión puede ocupar el lugar de los efectos; *qué* efectos se produzcan puede seguir ignorándose o convertirse en el objeto de una posterior comunicación polí-

[55] A este respecto, en general: Niklas Luhmann, «Einführende Bemerkungen zu einer Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien», en Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, 2 vols., Opladen, 1975, pp. 170-192. Cf. también Talcott Parsons, *Zur Theorie der sozialen Interaktionsmedien*, Stefan Jensen (ed.), Opladen, 1980 (trad. alemana de *Sociological Theory and Modern Society*, Nueva York, 1967).

[56] Sobre el poder como medio simbólicamente generalizado de la comunicación, Niklas Luhmann, *Macht*, Stuttgart, 1975.

tica, como puede verse, por ejemplo, en la reforma sobre la legislación alemana del divorcio.

Bajo muchos aspectos, estos medios de la comunicación satisfacen también las necesidades del Estado de Bienestar —sobre todo, la necesidad de disponer, a pesar de las exigencias de una alta complejidad, de una autoridad central; podría afirmarse también: la necesidad de democracia central. No es posible desconocer, por otra parte, que un logro tan extenso debe pagarse también con desventajas. Tiene sus lados oscuros, sus límites.

Así, tanto el derecho como el dinero aumentan la visibilidad y, con ello, también la sensibilidad para el cambio. Incluso mínimos aumentos o descensos en la suma monetaria, que en condiciones normales no serían apreciados, llegan a ser perceptibles por el hecho de responder a decisiones; también modificaciones en posiciones jurídicas, que raramente o quizá nunca llegan a realizarse, devienen conscientes gracias al proceso decisorio. Por ejemplo, la organización de las universidades, determinada y fijada por el derecho, establece qué grupos se verían afectados por qué modificaciones en la ley. Del conjunto de las reglamentaciones emergen, como no podría ser de otra forma, experiencias y la necesidad de introducir cambios, pero al mismo tiempo también motivos para oponerse a tales modificaciones. Los intereses se enredan en el sistema que los promueve, y, en tanto que intereses enraizados que «deben ser tenidos en cuenta», inmovilizan las relaciones. El umbral de sensibilidad decrece, y la probabilidad de resistencia aumenta cuando las decisiones conducen directamente a desventajas. En términos generales, pues, estos umbrales de la percepción canalizan la prestación política del Estado de Bienestar hacia mejoras, mientras que los correspondientes empeoramientos deben ser encubiertos de tal manera que no sean percibidos (o, en cualquier caso, ni fácil ni rápidamente).

Igual de importantes, si no más, son los límites de la eficacia de estos medios. Derecho y dinero ofrecen motivos externos para ajustar el propio comportamiento a determinadas condiciones. Lo que no es posible alcanzar mediante el derecho y el dinero es la transformación de la persona misma. Todo el ámbito sociopolítico que se discute hoy bajo el punto de vista de la transformación de personas *(people processing)* no se puede controlar causal y técnicamente por medio del derecho y el dinero. Esto vale tanto para la educación como para todos los esfuerzos de terapia social, para las medidas de rehabilitación o de ayuda a las personas que no pueden resolver sus

problemas psíquicos y sociales por sí mismos. Ciertamente, toda actividad de tipo profesional en este ámbito depende del derecho y el dinero; pero sus resultados no pueden ser asegurados por ellos. Un Estado que sólo disponga del derecho y el dinero sobreextenderá estos medios cuando se dedique a este campo de actividad, sin obtener también por ello una adecuada (o incluso aparente) relación con los resultados.

Los límites inmanentes a la expansión del Estado de Bienestar se expresan de modo particularmente claro en este ejemplo. El principio de la inclusión parece encontrar sus propios límites allí donde las mismas personas deben ser transformadas para que puedan ser capaces de aprovechar las oportunidades que les ofrece la sociedad. La transformación de las personas es, sin duda, la meta más peligrosa que pueda proponerse una política; e incluso allí donde existe la suficiente legitimación para hacer aceptar la «ayuda», faltan las tecnologías de las que se podría disponer desde una instancia central con sentido de responsabilidad y eficacia. Se puede optar por una política de ayuda, del uso de lo incierto, de la mera tentativa, pero nos movemos entonces en los límites de aquello que puede ser conseguido con los medios políticos de las decisiones vinculantes.

Aparte de aquellos (siempre importantes y centrales) problemas particulares que en mayor o menor medida se sustraen a la gestión del Estado de Bienestar, es posible constatar también, en términos generales, una sobrecarga de los medios e incluso los efectos de esta sobrecarga. En lo referente al dinero, el Estado de Bienestar resulta demasiado caro. Promueve tendencias inflacionistas, que luego lo vuelven a arruinar. Y cuanto más clara deviene la selectividad respecto a las posibilidades de intervención de los medios públicos, tanto más se impone la cuestión relativa a por qué ha de gastarse tanto dinero en algunas cosas (y no en otras). Respecto al derecho, la actual juridificación de muchos ámbitos de la vida ha suscitado una creciente atención[57]. Así, el problema no sólo reside en la cantidad de regulaciones, que genera sus propios problemas de conocimiento y aplicación, sino también en la cuestión relativa a los límites de lo que

[57] Cfr. para el extenso debate Hans Dietrich Weiss, «Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts», en *Die öffentliche Verwaltung*, 31 (1978), pp. 601-608; Rüdiger Voight (ed.), *Verrechtlichung: Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer politischer und ökonomischer Prozesse*, Königstein, 1980.

sea posible realizar por medios jurídicos[58]. La sobrecarga no reside, pues, únicamente en las mismas normas, sino también en su no aplicación[59]. Abundar en esto requeriría muy detallados análisis de sociología jurídica. Respecto de estos dos ámbitos, dinero y derecho, no puede ignorarse tampoco que sus condiciones de posibilidad deben estar garantizados en último término fuera del sistema político: en el sistema económico y en el sistema jurídico[60], y que de ahí se derivan límites a su disponibilidad política.

A estas consideraciones puede añadirse una propuesta para el «análisis de tareas». Tareas con complejas constelaciones causales en las que un efecto valorado positiva o negativamente se puede obtener o impedir mediante la variación o adición de causas individuales susceptibles de ser controladas[61]. Las causas que producen los resultados no están nunca totalmente en manos de quien ha de realizar una tarea; pero ésta se le escapa más y más si sólo pueden ser controladas algunas de las causas, o si es insegura su repercución sobre el juego concatenado de otras causas, o si deviene incierto que, en general, pueda contarse con otras causas ulteriormente necesarias. El Estado de Bienestar tiende a la extensión de las tareas, particularmente en ámbitos en los que las decisiones vinculantes sobre el derecho y el dinero actúa sólo bajo conexiones causales totalmente inciertas. Se habla de «programas incentivadores» —como si por la mera provisión de los incentivos se cumplieran ya las tareas[62]. Con ello, la definición del éxito se

---

[58] Véanse a este respecto los lamentos sobre las ruinosas consecuencias para la dogmática jurídica; también el problema relativo a si el Derecho se *extralimita* en su pretensión de considerar y controlar las consecuencias. Véase Niklas Luhmann, *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, Stuttgart, 1974; Thomas W. Wälde, *Juristische Folgenorientierung: «Policy Analysis» und Sozialkybernetik: Methodische und organizatorische Überlegungen zur Bewältigung der Folgenorientierung im Rechtssystem*, Königstein, 1979.

[59] A este respecto, véase la impresionante indagación sobre el escándalo de los residuos tóxicos de Hamburgo de Rudolph Dieckmann, «Aktuelle Problemfelder bei der Umsetzung von Bundesgesetzen», en *Verwaltung und Fortbildung*, 8 (1980), pp. 155-164.

[60] Esto es, no seguimos ni la «teoría estatal del dinero» (véase el libro con este mismo título de Georg Friedrich Knapp, Leipzig, 1905), ni la teoría «positivista» del Derecho.

[61] Cfr. D. J. Mathew, «The Logic of Task Analysis», en Peter Abell (ed.), *Organization as Bargaining and Influence Systems*, Nueva York, 1975, pp. 103-113.

[62] Compárese a este respecto H.-J. Dahme, D. Grunow y F. Hegner, «Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme: Zur Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderpro-

retrotrae a la misma Administración, como si la creación de una oficina de consultas, de un centro de juventud o de un centro social, fuera el efecto que como tal se desea y se intenta conseguir[63]. Una parte muy significativa de las metas de la administración burocrática se buscan desde sus inicios en el interior de la burocracia[64]. Las «mejoras en las condiciones de trabajo del personal» pueden considerarse así como un éxito de las políticas de bienestar[65]. Consecuentemente, las dificultades en la realización de un programa y los motivos de sus frecuentes fracasos se remiten a menudo al ámbito de la cooperación organizada[66] —y no a la inadecuación de los medios dinero y derecho para la consecución de los fines deseados. Esto permite eliminar la cuestión relativa a los límites de las operaciones del Estado de Bienestar, y autoriza a seguir desarrollándolo como un fin en sí mismo.

---

gramme für Sozialstationen», en Renate Mayntz (ed.), *Implementation politischer Programme*, Meisenheim am Glan, 1980, pp. 154-175; Mayntz *et al.*, Die Neuorganization der ambulanten Sozial und Gesundheitspflege: Empirische Implementationsstudien in zwei Bundesländern, Bielefeld, 1980, especialmente pp. 338 y ss. Más escéptica Renate Mayntz, «Regulative Politik in der Krise?», en Joachim Matthes (ed.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*, Berlín, 1979, Frankfort, 1979, pp. 55-81 (en especial p. 62).

[63] Véanse también a este respecto los ejemplos que dan Franz-Zaver Kaufmann y Peter Schäfer sobre la fase final (!) de un modelo en cuatro fases de la producción político-administrativa de servicios: la emisión de un informe administrativo, la puesta a disposición de una enfermera comunitaria para un anciano enfermo, el consejo a un niño por parte de un psicólogo escolar (véase «Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt —ein Bezugsrahmen zur Problemexposition», en Franz-Xaver Kaufmann (ed.), *Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt*, Meisenheim am Glan, 1977, pp. 1-44 [18]). Si nos limitamos a aquello que la Administración pública puede hacer en forma de decisiones vinculantes, llegamos así a la descripción de tareas en las que el éxito se diluye.

[64] Richard Rose, *Managing Presidential Objectives*, Londres, 1977, pp. 90 y ss., localiza un 75 % de *inside objectives* para el año 1974, y un 65 % para el año 1975. Pero en este caso, ello depende seguramente de la situación en la cima de la organización investigada.

[65] Véase Dahme *et al.*, *Die Neueorganization*, *op. cit.*, pp. 302 y ss.

[66] Algunas investigaciones americanas parecen haber proporcionado estímulos sustanciales a este respecto. Comp. Martha Derthik, *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*, Washington, 1972; Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, Cal., 1973; Helen Ingram, «Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid», en *Public Policy*, vol. 25 (1977), pp. 499-526; también Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert y Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts., 1976.

Tal tendencia a la autosatisfacción, que encuentra análogos en la política [67], en el ámbito de la ética profesional [68] y en las organizaciones secundarias de las políticas social y distributiva [69] —de forma que casi podría hablarse de una conspiración del Estado de Bienestar— debería ser contraatacada con un análisis de las tareas.

---

[67] Cfr., por ejemplo, Vilhelm Auber, «Einige soziale Funktionen der Gesetzgebung», en Ernst E. Hirsch y Manfred Rehbinder (eds.), *Studien und Materialien zur Rechtssoziologie*, Colonia-Opladen, 1967, pp. 284-309; Leon H. Mayhew, *Law and Equal Opportunity: A Study of the Massachusetts Commission Against Discrimination*, Cambridge, Mass., 1968.

[68] Cfr. Helge Peters, «Das Verhältnis von Wertsystem und Sozialwissenschaften innerhalb der beruflichen Sozialarbeit», *Soziale Welt*, 16 (1965), pp. 246-259. Cfr. también al respecto Robert A. Scott, «The Selection of Clients by Social Welfare Agencies: The Case of the Blind», *Social Problems*, 14 (1966), pp. 248-257; Bernard Beck, «Welfare as a Moral Category», *ibid.*, pp. 258-277.

[69] Cfr. Horst Baier, «Herrschaft im Sozialstaat: Auf der Suche nach einem soziologischen Paradigma der Sozialpolitik», en Christian von Ferber, Franz-Xaver Kaufmann (eds.), *Soziologie und Sozialpolitik*, número especial de la *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpolitik*, pp. 128-142; si es posible hablar aquí de «autoridad» *(Herrschaft)* no es una cuestión que pueda contestarse fácilmente; en cualquier caso se trataría de un tipo de autoridad bastante poco efectivo.

Capítulo 14
BUROCRACIA

Derecho y dinero son medios de comunicación implantados en toda la sociedad. Su fundamento reside en el ámbito del sistema social, donde encuentran su garantía en determinados sistemas funcionales. Su abstracción y modo de funcionamiento participan de los rasgos característicos de la sociedad moderna. El mismo sistema político del Estado de Bienestar sería impensable sin ellos. Ahora bien, en tanto que institución del sistema social, tienen una doble forma de actuación: de un lado, permiten una enorme expansión del «tráfico privado» gracias al abandono de presupuestos tradicionales, morales, locales, familiares y de clase; y, de otro, favorecen el establecimiento de grandes sistemas organizativos. En el marco de una teoría del Estado de Bienestar, estos últimos merecen una atención particular, y elegimos el título de «burocracia» para inferir los problemas que suscitan.

La burocracia crece y crece constantemente —aunque sólo sea por el hecho de que el Estado de Bienestar únicamente consigue desplazar sus deberes recurriendo a la burocracia. Se disuelve la vieja correlación entre derechos y deberes contenida en el concepto de *ius*, y en su lugar entra la relación entre Administración y ciudadanos. El ciudadano del bienestar sólo toma en consideración sus dere-

chos[70] (que, sin embargo, pueden ser condicionados con la ayuda de la burocracia), y todo el comportamiento complementario sujeto a obligaciones debe servirse de la obligatoriedad de asumir el papel de miembro (de pago) de organizaciones. Este desajuste no es posible disolverlo mediante «iniciativas ciudadanas»; muy al contrario, éstas sólo consiguen acentuarlo y fortalecerlo.

Aun así, sería un error considerar los problemas de la política en el Estado Social única o predominantemente como problemas de su burocracia. Los problemas de la organización no coinciden, al menos por ahora, con los problemas de la sociedad. Si se quiere hacer justicia a las realidades de la sociedad moderna, es preciso partir más bien del hecho de que el sistema social abarca todas las comunicaciones humanas y, por tanto, trasciende a todas las organizaciones. La sociedad es en todo momento el sistema social más extenso. Las organizaciones, por el contrario, se forman como sistemas sociales específicos de la sociedad. Aquí rigen determinadas reglas a las que se queda sometido cuando se entra en ellas, y de las que se queda liberado una vez que se sale[71].

Una característica de la sociedad moderna es que se ha agudizado esta diferencia entre sistema social y sistema organizativo. En el desarrollo teórico de los siglos XVII y XVIII esto quedó claro al disolverse la tradicional comprensión corporativa de la sociedad y, sobre todo, con la institucionalización dentro de la sociedad de la tolerancia (religiosa y luego ideológica). Más tarde, resultó evidente que ninguno de los ámbitos funcionales importantes de la sociedad podía ser representado como unidad de un sistema organizativo, ni llevado a efecto como tal: ni la economía, ni la educación, ni el derecho o la sanidad, ni tan siquiera los sistemas funcionales de la religión y la política, tradicionalmente constituidos en forma corporativa como Iglesia y Estado. En todas partes la sociedad, para el ejercicio de sus funciones centrales, es y permanece dependiente también de actividades no organizadas.

Desde una perspectiva histórica, el concepto y la crítica de la «burocracia» han surgido de este trasfondo y son comprensibles a partir

---

[70] A menudo se ha hecho referencia a este fenómeno. Baste remitir a William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society; Illusion and Reality*, Londres, 1976, pp. 82 y ss.

[71] Para un similar concepto de organización, véase Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organization*, Berlín, 1964; *ibidem*, Organisation und Entscheidung, Opladen, 1978.

de él. A partir de aquí es como nos protegemos frente a la «dominación de los cargos»[72]. Pero toda crítica política de la burocracia[73] se refiere a un fenómeno que es autodirigido, autoproducido, autoafirmado. Debe comenzar, pues, a partir de una reflexión de teoría de la sociedad.

Como premisa de toda crítica técnica de la organización está la siguiente consideración decisiva: que sólo los medios de comunicación derecho y dinero permiten el establecimiento de grandes organizaciones y, a la vez, contribuyen asimismo a diferenciar el nivel de la formación de organizaciones respecto de aquél en el que ya existe la sociedad como un todo. Las condiciones necesarias para la constitución de las organizaciones coinciden con las condiciones de la diferenciación entre organización y sociedad. La razón de ello reside en el hecho de que derecho y dinero sólo funcionan como medios de comunicación y de formación del sistema cuando también funcionan en el entorno del sistema. Su utilización presupone, pues, una unidad extensible a todo el sistema: la sociedad misma. De ahí que en el siglo XIX, el siglo de la libertad y la organización[74], el desarrollo del tráfico privado y el desarrollo de la organización fueran al mismo paso. En este esquema encaja también la aparición de teorías que se oponen al derecho y al dinero, de modo tal que, o bien debían imaginarse la sociedad como totalmente desorganizada, como en el anarquismo, o bien, como en el marxismo, debían tender a la identificación de sistema social con sistema de la organización[75]. En el establecimiento de

---

[72] En la investigación sociológica especializada, el concepto de organización y el de burocracia han sido amalgamados de forma desafortunada por Max Weber y quienes se apoyan en él. Para una vuelta a perspectivas teórico-sociales y político-sociales compárese Wolfgang Schluchter, *Aspekte bürokratischer Herrschaft: Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft*, Munich, 1972.

[73] Véase, por ejemplo, Heiner Gleiser (ed.), *Verwaltete Bürger —Gesellschaft in Fesseln: Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfort, 1978.

[74] Por citar el título de un libro: Bertrand Russell, *Freedom and Organization 1814-1914*, Londres, 1934.

[75] De esta decisión fundamental derivan importantes aspectos de la política social marxista, como, por ejemplo, la crítica del capitalismo y del «fetichismo de la mercancía» (esto es, de la monetarización de la vida), la centralización de la producción o reproducción como una función organizativa, la interpretación sociotécnica del derecho, casi de sociología de la empresa, y mucho más. Respecto a su sociología del derecho, cfr. Klaus A. Ziegert, *Zur Effektivität der Rechtssoziologie: Die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Recht*, Stuttgart, especialmente pp. 94 y ss.; Kálmán Kulczár, *Rechtssoziologische Abhandlungen*, Budapest, 1980, especialmente pp. 221-242.

la congruencia entre sociedad y organización —y no en el proceso absolutamente indispensable de la planificación social y económica— reside entonces la diferencia entre el Este y el Oeste. Puede simbolizarse con la idea de libertad, pero ésto no ofrece una explicación suficiente de los problemas estructurales de la sociedad. Lo decisivo es que ni las posibilidades del desarrollo del sistema social y su diferenciación funcional, ni las posibilidades de una racionalización técnica de las organizaciones pueden ser plenamente aprovechadas si ambos tipos de sistema se funden en uno. Y esto exige, además, la restricción del derecho a funciones disciplinarias y el dinero a funciones distributivas en el marco de una organización global de la sociedad.

Como es obvio, un orden social que se limita a incorporar las organizaciones en sistemas funcionales, pero que renuncia a comprender su unidad o la de la sociedad misma según el modelo de unidades de decisión y acción organizativa, no está tampoco libre de problemas. Como cuando la sociedad acentúa el mercado en la economía, y la desorganizada y libre formación de la opinión pública en la política —y no sólo los acentúa, sino que los comprende como componentes esenciales de la mejor realización posible de sus funciones. Podría admitirse que el problema de la «burocratización» es aquí menos perentorio. Pero sería una conclusión prematura. Los límites de la idoneidad del sistema de organización para la realización de tareas sociales se muestran precisamente cuando la organización se somete, dentro del sistema funcional diferenciado, a la presión de las exigencias; y ello va en aumento a medida que crecen las exigencias. Sólo si el sistema político de la sociedad no es comprendido como unidad de organización, no restringido por adelantado a lo que es posible organizativamente, sino que se comunica en la interrelación de público, política y Administración (cap. 6), será posible esperar entonces que surja una sobrecarga organizativa sobre la que poder desahogar deseos y promesas, problemas irresueltos y la compensación por las desventajas.

La superación de lo organizativamente posible o aceptable se manifiesta de, al menos, dos formas distintas: en el exceso de condicionamientos y en la aplicación del derecho y el dinero a fines para los que estos medios apenas son adecuados o no lo son en absoluto.

Antes de nada, derecho y dinero tienen la ventaja de los modelos binarios simples, con lo que es relativamente sencillo determinar cuándo estamos ante un valor u otro: si con determinadas acciones u omisiones se actúa legal o ilegalmente, o si se tiene o no una determi-

nada cantidad de dinero. Esto permite imponer condicionamientos. Cuál de estos dos valores sea o no asignado puede depender —o hacerse depender— de determinadas condiciones. El condicionamiento de procesos elementales (de acciones, en este caso) constituye la forma por excelencia de la diferenciación y reestructuración de los sistemas[76]; es necesario para dotar a un sistema de complejidad propia y de resistencia contra las influencias del entorno[77]. Los esquematismos binarios facilitan tales condicionamientos y permiten la adición de más condiciones cada vez; pero no establecen ninguna limitación a este aumento. Este es precisamente el reverso de su pronunciada ambivalencia: no hay ningún fundamento específicamente jurídico para menos derecho, ni ningún fundamento financiero para menos dinero. En los esquematismos no se contiene ninguna regla de limitación, ningún motivo para restringir el ámbito de juego de condicionamientos adicionales. Una burocracia edificada sobre estos medios no encuentra así en ellos ningún límite para un ulterior crecimiento. Parece estar tendencialmente destinada a no funcionar por sobrecarga. Cuando menos nos encontramos ante el problema de hasta qué punto un amplio condicionamiento, crecientemente complejo, con el que se desea controlar causalidades ramificadas, a menudo meramente presuntas, puede ser todavía atrapado por racionalizaciones organizativas.

El segundo valor límite, ante el cual la burocracia deviene cada vez más problemática, hace referencia a tareas que por su misma naturaleza no pueden ser solventadas mediante el derecho y el dinero (aunque, desde luego, tampoco sin derecho y dinero). El ejemplo más evidente son las tareas que presuponen una cooperación de las personas en su propia transformación: educación, rehabilitación, socializa-

---

[76] Sobre la importancia general del condicionamiento para la constitución de los sistemas, véase W. Ross Ashby, «Principles of Self-Organizing Systems», en Heinz von Foester y George W. Zopf (eds.), *Principles of Self-Organization*, Nueva York, 1962, pp. 255-278, reimpreso en Walter Buckley (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist: A Sourcebook*, Chicago, 1968, pp. 108-118.

[77] Aunque sólo sea a modo de comentario, debería subrayarse también la finalidad organizativa del condicionamiento. Entre las condiciones que determinan si las decisiones son jurídica o financieramente posibles puede incluirse también la aceptación de las otras posiciones, las cuales, a su vez, pueden hacerse depender de la aceptación de posiciones *ulteriores*. La complejidad de programas y organizaciones se constriñe así mutuamente, con la consecuencia de que la capacidad de acción del complejo global se cierra a las intervenciones puntuales y a los impulsos para la acción que vienen de arriba o desde fuera.

ción secundaria, formación de la tercera edad y otras más; todo aquello que los americanos entienden bajo el concepto de *people processing*[78]. Este ámbito de trabajo requiere recursos tales como la movilización de personas, involucración y flexibilidad de la interacción, que no pueden ser provistos por derecho y dinero, y que tampoco son disponibles desde una instancia central ni sus defectos pueden ser controlados centralmente. Las condiciones del éxito o del fracaso residen aquí predominantemente en las personas mismas y en sus sistemas de interacción; no se pueden ni crear ni ajustar a cálculos desde una instancia central —no ya sólo porque falten tecnologías de trabajo científicamente experimentadas. No es de extrañar así, que una organización, a pesar de todo necesaria, que impone sus particularidades, sea deplorada como burocracia, y no ya sólo por el público, sino también por sus mismos empleados[79].

Si, en términos generales, este breve análisis resulta ser acertado, el problema que se trata de describir con el concepto de la burocratización tiene varias raíces. No hay duda que se trata de un fenómeno típico de la sociedad moderna. Pero, a diferencia de Max Weber, se debería evitar definir este contexto socio-estructural mediante el tipo de racionalidad orientado a la acción y, por tanto, comprender la burocracia como insoslayable reverso de una racionalización que permeabiliza toda la sociedad; si no como ley de hierro, si al menos como la jaula de hierro de la racionalidad moderna. El concepto de racionalidad transmite demasiada poca información. El punto decisivo que conecta la sociedad con la organización parece residir, por el contrario, en los fácilmente esquematizables medios de comunicación

---

[78] Compárese, por ejemplo, Yeheskel Hasenfeld y Richard A. English (eds.), *Human Service Organizations: A Book of Readings*, Ann Arbor, Mich., 1974. Como puntos de partida de la atención a este problema, que están conectados a una crítica del demasiado uniforme modelo de burocracia de Max Weber, véase especialmente Talcott Parsons, «Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization», en *ibid.*, *Structure and Process in Modern Societies*, Nueva York, 1960, pp. 59-96 (71 y ss.). Compárese también Paul Halmos, *The Personal Service Society*, Londres, 1970.

[79] Sobre la actitud de los empleados profesionalmente implicados hacia su propia burocracia, compárese, por ejemplo, Gerald Moeller, «Bureaucracy and Teacher's Sense of Power», en Robert L. Bell y Holger R. Stub (eds.), *The Sociology of Education: A Sourcebook*, 2.ª ed., Homewood, Ill., 1968, pp. 236-250; James A. Conway, «Test of Linearity Between Teachers' Participation in Decision Making and Their Perceptions of Their Schools as Organizations», *Administrative Science Quarterly*, 21 (1976), pp. 130-139. Los resultados muestran una actitud más bien ambivalente y, en cualquier caso, no el tantas veces supuesto rechazo de la organización como «burocracia».

de derecho y dinero, que en las sociedades suficientemente complejas están disponibles para la formación de la organización. Bajo determinadas condiciones —y aquí pensamos sobre todo en la diferenciación de funciones específicas—, estos medios estimulan la utilización de oportunidades para condicionar el comportamiento organizativo; precisamente allí también donde se sobrecarga la capacidad de orientación y decisión de las distintas posiciones e incluso donde no existen tecnologías causales seguras. Así se llega a impulsos de crecimiento que trascienden los límites de lo que es aceptable, y que sólo pueden ser controlados por la política y la Administración mediante una especie de autorreflexión para la cual hasta ahora ha habido pocos puntos de apoyo.

Capítulo 15

RACIONALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA: ORGANIZACION, PROGRAMAS, PERSONAL

Con estas reflexiones sobre el problema de la burocracia no hemos acabado de emitir un juicio conclusivo sobre las posibilidades de racionalización de las macro-organizaciones del Estado de Bienestar. No nos referimos aquí a la racionalización de los detalles del trabajo cotidiano, sobre la cual la misma Administración opera incesantemente y con buenos resultados. Los formularios y archivos, la planificación temporal de los ritmos de trabajo y la sustitución del trabajo humano por el de la máquina —todo esto a su vez pertenece a una rutina constante de orden más elevado, que organiza las rutinas subordinadas y continuamente mejora su ajuste a las circunstancias cambiantes. El concepto de política administrativa [80] debería ir más allá y suscitar la cuestión de si no habría, además, una especie de responsabilidad política global por la racionalidad en la Administración, que no puede imputarse a la Administración misma. Una política que tiende a sobrecargarse a sí misma y a la Administración, dado que ello responde a la lógica de la diferenciación funcional, debe enfocar sus ideas de racionalización de forma distinta a como pueda hacerlo

[80] El mismo concepto se encuentra, en un sentido más difuso y, a la vez, más dirigido al detalle, en Hans Peter Bull (ed.), *Verwaltungspolitik*, Neuwied, 1979.

la Administración; y debe, sobre todo, planificar —aquí también de modo «autorreferente»— su propia intervención sobre la Administración como parte de la racionalidad de esta última.

El término «burocracia» sólo ofrece una muy preliminar descripción de *black box* de la Administración[81]. Recurriendo únicamente al tema de la «crítica de la Administración» tampoco logramos gran cosa, ya que la política tiende a olvidar con excesiva facilidad el papel que juega en la estimulación del crecimiento de la burocracia. Para poder seguir avanzando es preciso considerar cómo, y si acaso, pueden formularse puntos de vista generales sobre la *racionalización política* de la Administración —puntos de vista que muestren cómo la Administración, con toda la autorreferencia de sus operaciones cotidianas, sigue dependiendo de los impulsos políticos, de *inputs* políticos, como condiciones de racionalidad. No se trata sólo, desde luego, de disuadir a los políticos frente a intervenciones molestas, del clientelismo de los casos singulares, o de cuestiones inoportunas y poco elaboradas. Esto presupondría que la Administración, con la red de sus operaciones autorreferentes —hace lo que hace— puede garantizar suficientemente su propia racionalidad. Pero este no es el caso, ya que es un mero subsistema del sistema político y opera bajo las correspondientes condiciones de observador[82]. La autorreferencia es un principio de conservación, no un principio de racionalidad. De ahí que haya que suscitar la pregunta sobre las posibilidades de racionalización política de la Administración.

Es posible alcanzar una visión más simplificadora del proceso administrativo, capaz de sintetizar cantidades ingentes de decisiones, si se prescinde de los contenidos de las decisiones individuales así como de la enorme heterogeneidad de áreas temáticas, y, en su lugar, se inquiere acerca de qué *premisas* decisionales[83] informan la adopción de las decisiones. Las premisas decisionales hacen referencia a las condiciones que influyen sobre el contenido de las decisiones, pero que en

---

[81] Remitimos aquí de nuevo a la descripción sobre la «auto-observación».

[82] Véase de nuevo el capítulo sobre «auto-observación».

[83] El concepto de *behaviour premises*, y después de *decision premises*, fue introducido por Herbert Simon. Sobre el desarrollo de la teoría, véase: Herbert A. Simon, Donald W. Smithburgh y Victor A. Thomson, *Public Administration*, Nueva York, 1950, pp. 57 y ss.; Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision— Making Process in Administrative Organization*, 2.ª ed., Nueva York, 1957, pp. xxx y ss.; *ibid.*, «Administrative Decision Making», *Public Administration Review*, 25 (1965), pp. 31-37 (34 y ss.).

el momento de la decisión son asumidas de modo incuestionado. Desde luego, toda decisión depende de un gran número de premisas decisionales, de informaciones sobre el mundo positivas y, sobre todo, negativas. Algunas de estas premisas decisionales se crean artificialmente en el sistema de la organización, o bien se constituyen como variables.

Estas premisas decisionales, que hemos caracterizado como artificiales y contingentes, pueden clasificarse en tres tipos distintos [84]: o bien se trata de *programas decisionales*, que fijan las condiciones de la veracidad o, en su caso, la adecuación de las decisiones, y fundamentalmente incorporan las tareas administrativas al proceso decisional; o bien de *competencias y canales de comunicación fijados organizativamente*, esto es, de la organización oficial; o, por último, de *personas* que toman decisiones, es decir, de sus actitudes, motivos, capacidades, conocimientos, contactos personales, aspiraciones a la carrera funcionarial, etc. Los intentos por dirigir un sistema administrativo a partir de estas premisas pueden calificarse como planificación [85]. Estamos ante planificación político-administrativa en un sentido estricto, cuando la racionalidad del proceso administrativo mismo constituye la meta de la planificación, y no la prestación política (en el sentido definido arriba en el cap. 9). La planificación político-administrativa es así la forma de intervención adecuada a una racionalización política de la Administración.

Es importante tener presente el avance en capacidad de orientación ínsito en este concepto de planificación, y en su concentración sobre premisas decisorias. Faculta, ciertamente, a vincular comportamientos decisionales a premisas decisorias, mas no fuerza a ello. Antes de nada, recomienda orientarse sobre todo a partir de una perspectiva global, y esto es particularmente necesario en la esfera de competencia de la racionalización político-administrativa.

Si, en consecuencia, tenemos en cuenta la política organizativa, la programática y la de personal, como formas alternativas de intervención sobre los procesos de racionalización de la Administración, las perspectivas de introducir algún cambio en cada uno de estos tres

---

[84] Sobre la derivación de esta división tripartita a partir del concepto de «posición» (puesto administrativo, negociado) cfr. Niklas Luhmann, «Algemeine Theorie organisierter Sozialsysteme», en *ibidem*, *Soziologische Aufklärung*, vol. 2, Opladen, 1985, pp. 39-50.

[85] A este respecto más detenidamente, Niklas Luhmann, *Politische Planung*, Opladen, 1971, pp. 66 y ss.

ámbitos son muy diferentes. Las *estructuras organizativas* ya han sido experimentadas en lo esencial, y apenas se pueden alterar dirigiéndolas hacia una mayor racionalidad[86]. Esto rige en particular para la forma jerárquica y para la dirección de tipo monocrático, y también para la confusión típicamente alemana de diferenciación funcional (principio de jurisdicción) en lo alto, y organización unitaria de los departamentos al nivel de distrito. La investigación sociológica de la organización apenas se ha ocupado, pues, de la mejora de la racionalidad, sino predominantemente de la mejora de la motivación y de las posibilidades de autorrealización de los miembros de las mismas, sin haber mostrado ningún éxito notable.

Difícilmente pueden proponerse cambios en la *política de programas* con independencia de las cuestiones relevantes en cada caso. No constituyen, por tanto, las formas de intervención primaria sobre la racionalización administrativa, aunque sin duda hay también programas que por sus altos gastos para la Administración pasan al final de la lista, o cuya regulación debe someterse a modificaciones en interés de la automatización. Visto globalmente, sin embargo, están aquí en juego los contenidos políticos del Estado de Bienestar, dado que la simple racionalidad administrativa no puede ser el principio rector de una reforma.

En la *política de personal*, por el contrario, podrían encontrarse posibilidades de racionalización aún no explotadas. En este caso, racionalización debería significar lo siguiente: la mejora de la coordinación entre capacidades personales y exigencias de las tareas (posiciones). Esto sólo se puede alcanzar introduciendo procesos de movilidad (incorporación y despido, traslados y, sobre todo, promociones). De hecho, la movilidad entre el funcionariado alemán (con la sola excepción de las promociones) es extremadamente escasa[87]. Dadas las posibilidades existentes, se podría aumentar, y, sobre todo, utilizarse mejor.

Las propuestas elaboradas por la comisión de estudio de la reforma de la legislación sobre la función pública de 1970-73 ya habían

---

[86] Algo más de confianza expresa Fritz W. Scharpf, «Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective», en *European Journal of Political Research*, 5 (1977), pp. 339-362.

[87] Compárense las apreciaciones contenidas en Niklas Luhmann y Renate Mayntz, *Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren*, Baden-Baden, 1973, p. 135 (tabla 6.2), y el informe de la Comisión de Estudio de la Reforma de la legislación del funcionariado, Baden-Baden, 1973, pp. 179 y ss.

apuntado, en esencia, a esta posibilidad de reforma. Desde entonces éste es el tema sobre el que se han concentrado y concretizado las ideas [88]. Los esfuerzos de reforma comenzaron bajo considerables dificultades políticas, y desde entonces no se prosiguieron a causa de las resistencias políticas [89]. A la vista de la pluralidad y de las divergencias de opinión por parte de los grupos de representación de intereses del entorno de la Administración, la insistencia en la «unitariedad de la función pública» dificulta la decisión. De hecho, no es necesario en absoluto reducir la reforma a esta cuestión, haciéndola así indecidible políticamente.

Este supuesto ejemplifica aquello que en el capítulo sobre autoobservación presentamos de modo abstracto: que la política sólo es capaz de percibir a la Administración como «caja negra», únicamente desde una perspectiva reducida y globalizadora, y que por ello corre el riesgo de considerar la perspectiva válida *para ella* —en este caso, la ya mencionada diferencia de estatus entre funcionarios y empleados/trabajadores y la correlativa diferenciación de las organizaciones de representación de intereses— como la estructura básica *de la misma Administración.* Ante una realidad así de compleja, sólo una observación más claramente orientada hacia la teoría, que, como es obvio, no debería ignorar tampoco su propia ignorancia [90], permite superar el obstáculo de una indecidibilidad política aceptada con demasiada premura.

---

[88] Sobre el estado de estos trabajos antes de su interrupción orienta Christian von Hammerstein, «Reform des öffentlichen Dienstrechts in der Krise?», en Hans Peter Bull (ed.), *Verwaltungspolitik*, Neuwied, 1979, pp. 136-159. Véase también Hans-Eberhard Meixner, «Ergebnisorientierte Zielsetzung im Personalwesen», en *Ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln. Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*, núm. esp. 4, Colonia, 1979, pp. 175-213.

[89] Específicamente a este respecto, Niklas Luhmann, «Reform des öffentlichen Dienstes: Ein Beispiel für Schwierigkeiten der Verwaltungsreform», *Vorträge der Hessischen Hochschulwoche*, Bad Homburg, 1974, pp. 23-39.

[90] En el caso presente, esta ignorancia afecta a la posibilidad de medir capacidades y exigencias, a la evaluación de las consecuencias que necesariamente habrá de tener un sistema de coordinación establecido con medios inadecuados, así como a la capacidad de aprendizaje que tal sistema será capaz de generar a partir de las experiencias que sobre sí mismo obtiene a través de controles estadísticos, etc. Se trata, pues, de un caso típico de la situación científica actual (véase cap. 10): que sólo se pueden calcular los riesgos si se incurre en ellos y se adoptan las medidas correspondientes. Y esto sólo puede ocurrir a través de la cooperación entre análisis teórico y decisión política.

Capítulo 16
OPCIONES POLITICAS

Los análisis precedentes han desvelado un tipo de contradicción, que debe ser abordada ahora como una posibilidad, como una necesidad incluso, de las decisiones políticas corrientes. El problema estructural subyacente se puede caracterizar desde distintos puntos de vista según partamos del problema de la inclusión, del relativo al estatus de la política como subsistema de la sociedad, o bien del problema lógico de la autorreferencia cerrada.

La inclusión de la población es una necesidad funcional para el Estado de Bienestar; análogamente, el orden autorreferente de la comunicación política dispone al sistema para su apertura hacia cualquier tema susceptible de ser politizado. De otro lado, los instrumentos operativos susceptibles de ser introducidos en forma de decisiones vinculantes están limitados, y su utilización excesiva crea problemas que no pueden ser resueltos por los mismos medios. La política debe encontrar aquí un punto de equilibrio; pero sobre todo un concepto capaz de orientarla en esta tensión entre apertura y restricción, entre sugerencias para fines y medios para llevarlos a cabo.

Una segunda consideración conduce al mismo problema; surge de la diferenciación del sistema social. La política se encuentra restringida a la función y a las posibilidades de actuación del sistema polí-

tico. Pero este sistema es un subsistema de la sociedad, y ésta última es a su vez un sistema en un entorno, que en la medida en que es transformado por la sociedad, tanto más acusadamente repercute sobre ella. La necesidad de orientación, por lo tanto, trasciende ampliamente las posibilidades de la acción, y el político se siente llamado a tomar partido, incluso allí donde «no hay nada que pueda hacer». Podrá recurrir entonces retóricamente a advertencias o apelaciones, pero las exhortaciones serán poco convincentes si no se encuentran apoyadas en una representación de su relación con la realidad.

Si se parte del teorema de la autorreferencia cerrada, esto significa que, tanto el sí como el no, el querer como el no querer, el saber hacer algo o no saber, debe estar fundado en la comunicación política; precisamente en el canal autorreferente de la comunicación relativo al subyacente concepto de la política. La Constitución, considerada desde una perspectiva sociológica como el instrumento de la diferenciación del sistema político[91], ofrece una importante ayuda a este respecto. Pero ella misma, debido a un cierto envejecimiento de sus teorías subyacentes, requiere de una nueva interpretación política. Aquí también persiste la cuestión de cómo pueda orientarse un político o un partido político en esta situación de apertura y restricción, de visión global y propuesta para la acción, de infinidad lógico-recursiva y de motivación para el sí y el no.

Esta situación requiere *opciones* en el interior del sistema político. El concepto de *opción* se introduce aquí para designar la unidad de la comprensión de la sociedad y la de la elección de programas. No se trata, pues, únicamente de la elección de decisiones o de estrategias, sino ante todo de la determinación de la situación social de la que parte la política y qué ella elabora hasta determinadas consecuencias. Una opción política contiene así la elección de una interpretación y la elección de programas decisorios, de interpretación y realización. Contrariamente a lo que presupone el materialismo histórico, la opción política no se deja reemplazar por el conocimiento. No hay ninguna ley prescriptiva del desarrollo histórico que pueda ser aplicada por la acción política; una teoría sociológica encargada de realizar tal pretensión estaría sobrecargada, tanto política como científicamente[92].

---

[91] A este respecto, Niklas Luhmann, *Grundrechte als Institution*, Berlín, 1965; *ibidem*, «Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystem», *Der Staat*, 12 (1973), pp. 1-22 y 165-182.

[92] Esto no sólo vale para las ideas marxistas, sino también para imágenes tecnocráticas relativas a la relación entre sociología o teoría social y política. Correspondiente-

En todo caso, un análisis de teoría de sistemas de la sociedad moderna, que opera con conceptos tales como diferenciación sistémica y autonomía autorreferente, no conduce a recetas únicas, sino sólo a la presentación de opciones estructuradas entre las cuales únicamente es posible elegir desde la perspectiva de la responsabilidad política, no desde el punto de vista de lo verdadero y falso. La investigación en la ciencia social se encuentra aquí —igual que ocurre también en muchos casos con las ciencias de la naturaleza— ante una situación en la que sólo está en condiciones de estimar riesgos y peligros, fuentes de error y problemas derivados, después de haber comenzado a percibir sus causas[93].

Desde un punto de vista político, la justificación estructural de un sistema multipartidista reside en esta necesidad de opciones. Precisamente porque una certeza absoluta sobre lo que sea verdadero no se puede obtener por anticipado, tiene sentido expresar alternativas, presentarlas cada vez como las presentes y enfrentarlas entre sí. Sólo así deviene la opción en objeto de la comunicación política. De igual forma, es aquí donde se encuentra la verdadera medida para el mantenimiento de un sistema pluripartidista; ésta reside en la amplitud del margen político dentro del cual pueden formarse opciones y articularse unas contra otras. Cuando aumentan las demandas de ello, una orientación de teoría de la sociedad recobra su significado.

Cuando se adopta —en tanto que opción política— un concepto de sociedad de teoría de sistemas, nos encontramos inmediatamente ante el problema de una sociedad sin vértice ni centro. De ahí surge la cuestión de si la política debe aspirar o no a ocupar un lugar central en la sociedad y aceptar, por tanto, una especie de responsabilidad total por ella. Si así lo deseara, debería ignorar que esto sólo se puede conseguir contradiciendo el principio de diferenciación funcional, del que la propia sociedad es un producto. Supondría reclamar una especie de superfunción para la responsabilidad global de la sociedad. Podría argumentar que en todo orden social debe existir un punto a partir del cual el sistema entra en contradicción consigo mismo, y que esto es precisamente lo que hace la política en la sociedad. Va de suyo que esta pretensión es atractiva —y ello porque

---

mente, la sociología se encuentra hoy en plena retirada respecto de tales pretensiones o búsquedas de sentido. Compárese al respecto la representativa lección inaugural de Joachim Matthes en el Congreso de Sociología de Bremen en 1980.

[93] Véase al respecto arriba el cap. 10.

trata de ocupar una posición no disponible, pero aun así buscada: el centro. La rehabilitación del concepto clásico de la política, el concepto hegeliano del Estado, el socialismo asistencial y sustentador del Estado de Bienestar, y, en fin, el politicismo extraparlamentario de las dos últimas décadas son buenas muestras de este atractivo. Este puede ser explotado políticamente. Por otra parte, esta opción requiere ignorar los límites inherentes a los medios políticos. Al asumir la responsabilidad por otros ámbitos funcionales —piénsese sólo en la educación y la economía—, debilita las especificaciones funcionales de la política y hace peligrar su capacidad para el consenso. Pero es sobre todo incapaz —como puede verse tanto en el concepto de la política aristotélico como en el socialista— de establecer una relación con la religión, la cual, por su parte, no puede aceptar su subordinación a la política.

Una reducción de la política a su función propia, a la satisfacción de la demanda de decisiones vinculantes colectivamente, se inscribiría mejor en el marco ofrecido por la diferenciación funcional de la sociedad. Pero para ello sería preciso partir del hecho de que la vida humana satisfactoria, la «vida buena» (Aristóteles), sigue siendo posible en un orden social que implique al hombre siempre conforme a roles, siempre sólo en relaciones específicamente funcionales, y no le ofrezca ya ninguna contrapartida a la que pueda recurrir en caso de necesidad y apuro, que en las malas cosechas ofrezca una cantidad suplementaria y en las buenas se quede con el excedente. Es preciso presuponer aquí una distinta comprensión del hombre, que si bien fue formulada en torno al 1800 bajo etiquetas tales como libertad, autonomía, individuo y mundo, arte, amor, nadie sabe en realidad si es sostenible ni para quién. En todo caso, el entusiasmo con el que se descubrió al hombre de la modernidad ha venido apagándose. La búsqueda de compensación por un descentramiento social de la vida humana se ha dirigido sobre todo al ámbito de las relaciones personales íntimas[94]. Una política que parta de la opción por la autolimitación funcional tendría buenos motivos para recoger temas como amor y matrimonio, y considerarlos como algo más que un mero campo de ejercicio de demandas por la igualdad y la asistencia. Debería ser capaz de presuponer posibilidades de enriquecimiento del sentido de la vida personal, al que ella no tiene nada que contribuir.

---

[94] Un impresionante documento a este respecto lo constituye Jules Michelet, *L'amour*, París, 1858.

Sobre esta misma cuestión se escinde la interpretación de la inclusión del Estado de Bienestar. Si se parte del hecho de que la existencia social es siempre, en último término, existencia política, se hace descender el umbral de la politización de temas y problemas. Las desigualdades, sobre todo (o en cualquier caso: las desigualdades inmerecidas) pueden constituirse entonces en el pretexto de las pretensiones. Además, los problemas que en otros sistemas serían irresolubles, devendrían casi automáticamente en problemas políticos, y su descubrimiento y propagación serviría para obtener ventajas políticas. Habría un motivo suficiente de intervenciones políticas en el proceso económico o educativo si la mejor organización funcional posible de estos sistemas originara resultados sistemáticamente incorrectos y humanamente insatisfactorios. Hoy por hoy es seguramente más sencillo políticamente intentar al menos alguna corrección. Pero es igual de obvio, que las posibilidades de planificar y actuar del sistema político no bastan para acoger tan extenso ámbito de pretensiones, y que muchas soluciones a problemas se empantanan en la institución y articulación de las burocracias a las que compete buscar tales soluciones. Por tanto, si se desea mantener una concepción expansiva de la política, es preciso considerar la capacidad de respuesta como más importante que la eficiencia, y esto parece evidente a la vista de un ámbito de la política diferenciado dentro del sistema político.

La medida de la congruencia con la que se mantienen opciones de esta naturaleza reside en último término en el empleo causal-técnico del derecho y el dinero para producir efectos. Una vez que se consiguen los efectos inmediatamente obtenibles —el pago de una suma de dinero provoca el que el receptor tenga el dinero y pueda gastarlo—, se entra en un campo causal complejo, en el cual el éxito depende también de factores concurrentes que no se controlan, y se está gravado por efectos laterales que deben equilibrarse[95]. Un concepto expansivo de la política tenderá en este caso a intentar obtener algo, incluso con fundamentos para la acción inciertos e inseguros. ¿O debe abandonarse a los drogadictos a sí mismos sólo porque no se sepa qué tratamiento promete algún resultado en una implementación racional del gasto? A falta de resultados satisfactorios, un concepto restrictivo de la política tenderá más bien a empujar los problemas hacia otros contextos sociales, o a recogerlos sólo allí

[95] Indicaciones arriba, pp. 104 y ss.

donde sean susceptibles de un tratamiento político y jurídico, como por ejemplo, en ámbitos de eficacia penal. Los límites no están trazados de un modo nítido; las opciones, en principio contrarias, pierden la exclusividad mutua en la aplicación concreta, y resulta cada vez más difícil generalizar los principios de un programa político más allá de campos políticos diferenciados. Pero incluso aquí se deja reconocer también una opción política, independientemente de que evalúen las propias posibilidades de lograr un determinado resultado como bajas o altas.

Pero no sólo se diluyen las líneas que delimitan las opciones políticas en la maraña de las posibilidades de conseguir efectos que son difícilmente enjuiciables. Fuera del sistema político y dentro de otros sistemas funcionales de la sociedad aparecen problemas estructurales que requieren una reconsideración de las opciones políticas, con independencia de las clásicas oposiciones entre planificación y libertad, socialismo y liberalismo, política expansiva y política restrictiva. Algunos de estos problemas estructurales ya fueron presentados en el capítulo 10. De esta forma, la cuestión relativa a cómo abordar el problema de los recursos finitos mediante categorías propiamente económicas o bien políticas, como problema de los precios, o como problema de racionamiento y distribución, debe discutirse desde una perspectiva totalmente distinta a como era previsto por la clásica oposición entre economía planificada y economía de mercado. En lugar de los esfuerzos por una más justa distribución entra una presión externa que se impone con o sin planificación; y en lugar de la controversia en torno a una mayor racionalidad entra el problema del aprovechamiento del tiempo para adaptaciones graduales.

Estos problemas sitúan a la política ante situaciones de nuevo cuño. Ya no se trata de calibrar la medida en la cual los comportamientos individuales deben ser influenciados por sanciones positivas o negativas, por derecho o dinero, o dejados a su propia dinámica. Nos encontramos más bien ante la cuestión de hasta qué punto la sociedad puede soportar su propio principio de incremento funcional mediante la disgregación en subsistemas autorreferenciales autónomos, y hasta qué punto debe corregirse a sí misma internamente. Ante tales cuestiones quiebran los modelos de oposición progresista/conservador y socialista/liberal. Cabe suponer que se perfilan alternativas de nuevo tipo según se tienda a transformar la sociedad en una organización gigantesca que sólo reconozca diferenciación de

tareas internas a la organización, o según se persista en los diferentes niveles de formación de sistemas, es decir, se siga distinguiendo entre sistema social y sistemas organizativos [96], y se experimenten posibilidades empíricas de diferenciación funcional al nivel de la organización del sistema social.

[96] A este respecto también, Niklas Luhmann, «Interaktion, Organisation, Gesellschaft», en *ibid.*, *Sociologische Aufklärung*, vol. 2, Opladen, 1975, pp. 9-20.

Capítulo 17

RESPONSABILIDAD POLITICA Y TEORIA POLITICA

Por responsabilidad política debe entenderse aquí la *efectiva ejecución de selecciones en el sistema político* —ya sea mediante decisiones o mediante la no adopción de decisiones. Selección equivale a fijar el sistema a un estado que podría ser también diferente; y, consecuentemente, responsabilidad es todo uso o no uso del poder político que fija al sistema, ***aunque podría ser también de otro modo.***

Esta elección de conceptos deja conscientemente abierta la cuestión de si acaso, y hasta qué punto, la elección de un determinado curso de acción hace justicia a pretensiones normativas, valores fundamentales y similares. La responsabilidad política no puede aprehenderse adecuadamente por su referencia a normas y valores, ya que de este modo sigue sin determinarse un campo de juego de comportamientos conformes o de abstenciones demasiado extenso. No presuponemos, además, que sólo las agencias centrales tengan responsabilidad política. En principio, toda acción/omisión comporta responsabilidad en tanto que sea atribuible al sistema político y tenga consecuencias. La participación o no participación de cada cual en las elecciones políticas es tan políticamente responsable como la «irreflexiva» y rutinaria ejecución de las disposiciones administrativas. La medida de la centralización del control de las consecuencias y, por

tanto, de la responsabilidad, es una variable que depende fuertemente de precauciones organizativas y, sin embargo, puede asumir valores cambiantes de situación en situación y de tema en tema.

En vez de centrarse sobre la perspectiva del ordenamiento normativo y de la centralización (en este sentido entonces, responsabilidad), la responsabilidad política en el sentido aquí definido se refiere a un problema. Mediante la selectividad de la acción y la omisión, la responsabilidad se presenta de una u otra forma. El problema estriba en si puede devenir consciente y puede ser conscientemente percibida, y hasta qué punto. En otros términos, ¿existe algún posible equipo cognitivo, capaz de conciencia, para la responsabilidad, que de una u otra forma debiera ser aceptado en el sistema político del Estado de Bienestar? De ello depende, por decirlo en dos palabras, la democracia, ya que ella determina cómo, y si acaso, los actores pueden observarse recíprocamente en el sistema político.

La democracia es, antes que nada, la capacidad del sistema político para observarse a sí mismo. Sólo mediante esta capacidad puede la política constituirse autónomamente en relación a la política. Pero toda auto-observación depende de la manifestación de las diferencias. Los hechos pueden ser experimentados y procesados como información únicamente en relación con las diferencias. La cuestión básica es entonces: ¿qué diferencias pueden ser presupuestas en la política? y ¿pueden serlo de modo consensuado?

Como esquema generador de diferencias, el Estado de Bienestar se sirve por lo pronto de los valores fundamentales y de catálogos de deseos referidos a ellos. La diferencia organizadora aparece así como la distancia respecto de lo que realmente debería ser. La diferencia funciona como demanda de realización. En consecuencia, la auto-observación se activa en la afirmación de pretensiones. Toda la política participa de este flujo. Si desea estimular más democracia, más auto-observación, más crítica, esto supone que debe inducir pretensiones, en último término las pretensiones del Estado de Bienestar de honrar las promesas de la libertad, igualdad y seguridad.

Esta especie de auto-observación que acentúa las diferencias ha devenido hoy, sin embargo, consciente de sí misma[97]. Puede recono-

---

[97] Más abstractamente subyace aquí el supuesto lógico de que las distinciones que estructuran un ámbito (figura/fondo; esto y no aquello; sistema/entorno), deben comprenderse como operaciones e incorporarse en relación a sí mismas. Cfr. el trabajo básico para este problema del *re-entry* George Spencer Brown, *Laws of Form*, 2.ª ed., Nueva York, 1972.

cer ya sus propias consecuencias. Ella misma deviene en objeto de auto-observación. La única cuestión es entonces: ¿qué diferencia hace posible esta auto-observación de la auto-observación, este trascender la tipología del procesamiento de información propia del Estado de Bienestar?

Sólo los análisis neomarxistas han presentado algún intento serio por ofrecer una respuesta a este respecto [98]. Su esquema generador de diferencias recibe el término clave de «capitalismo». Pero éste difumina rápidamente sus contornos. Presenta, además, el problema de que existen sistemas políticos que se definen como ya-no-capitalistas; sistemas que ya tienen una teoría establecida, y de los que habría que requerir también la capacidad para la auto-observación. Los acontecimientos políticos del último año en Polonia indican que, efectivamente, es posible contar con tal desarrollo, de que puede llegarse incluso a una especie de conciencia de clase de la clase trabajadora —si bien no allí donde la teoría marxista lo había previsto, sino, siguiendo una implícita astucia de la dialéctica, en su propio ámbito y como reacción frente a su propio intento de realización. La teoría misma deviene así en el factor creador de la diferencia que aumenta la transparencia del sistema para sí mismo.

El atractivo que la teoría de sistemas ejerce en la situación actual hay que vincularlo, sin excluir otros, a que ofrece nuevos puntos de partida para esta cuestión. Parte de la diferencia de sistema y entorno, y asume que esta diferencia puede hacerse disponible en el sistema, es decir, reflejarse en él. Esto significa entonces que todo procesamiento de información puede ser reconducido a la diferencia de sistema y entorno y ésta sirve para llamarle la atención continuamente sobre los límites de sus propias posibilidades.

Se acepte o no este marco teórico, para poder emitir un juicio sobre la política corriente y realizar la democracia, no sólo hay que saber lo que ocurre; debe comprenderse también el contexto en el que algo acaece. Para ello no basta con conocer los criterios de elección que guiaron a los actores en su acción. Ya hay bastantes deseos y valores. La profundidad de visión depende también del hecho de que se pueda captar cuál era la concepción del problema, generadora de diferencia, que tuviera el actor, y cómo lo ubica en la realidad. Sólo así

[98] Cfr. Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie*, Frankfort, 1972; también la introducción a Wolf-Dieter Narr y Claus Offe (eds.), *Wolfahrtsstaat und Massenloyalität*, Colonia, 1975.

puede incorporarse la comparación que conduce a la preferencia por una determinada dirección. El mero juicio de valor conduce rápidamente a la controversia, y si la controversia está ya preprogramada por el esquema de oposición o el código político, no supone ningún esfuerzo formular evaluaciones opuestas. De este modo el esquema diferencial de la política se reduce a la diferencia entre partidos políticos o, incluso, a la diferencia entre sus «candidatos punteros». Así formulado, puede servir de orientación para las elecciones políticas, pero no para el contexto global de las decisiones políticas.

La utilización de los análisis teóricos para reconducir los valores a la realidad social dificulta la oposición meramente verbal. Se proyecta como realidad aquello que se prevé en común. Esto puede mantenerse como proyección o ser contradicho; pero la discusión sobre los presupuestos de la realidad y sus premisas teóricas posee una cualidad distinta a la mera oposición de los valores, y hace posible un nivel distinto, más complejo, de observación de la acción política.

Buscando fundamentos para esto, se ha inquirido acerca de la posibilidad de un *asesoramiento científico de la política*. Esta posibilidad se convirtió después, por su parte, en el objeto de investigaciones científicas, especializaciones, congresos, etc., resultando un cuadro bastante complejo, quebrado, con muchos «si» y «peros» que, en general, está dominado por un juicio más bien escéptico. Sobre todo se ha abandonado ampliamente la idea de que las ciencias sociales podrían desarrollar una especie de tecnología causal que luego la práctica se limitaría a aplicar. Esto vale también para la formulación más moderada, asociada a nombres como Hempel, Oppenheimer, Popper, de una aceptación de validez cuidadosamente limitada. Hoy nos encontramos más bien ante el peligro de que la investigación sobre la investigación aplicada pierda el último resto de confianza en esta posibilidad. Es preciso advertir así más bien contra el escepticismo exagerado. En todo caso, no ha quedado mucho del espectro de una dominación tecnocrática, fundada científicamente, capaz de determinar ya todo fuera del ámbito de la política.

De cualquier forma, esta situación global significa que la relación entre teoría política y responsabilidad política no puede ser entendida como un desahogo, y menos aún como una suerte de relación de dominación «tecnocrática». No es posible que una teoría elaborada externamente, expuesta con características de verdad, sea ofrecida o impuesta al sistema político; ni que éste no la pueda rechazar porque ello equivaldría a un error político (!). Por el contrario, se debería in-

tentar poner en marcha —con la ayuda de análisis científico-sociales— un proceso de reflexión política que entrara en la responsabilidad política como modelo central de la misma, y no pudiera ser desprendido de ella. De esta forma se subraya la diferenciación entre sistema científico y sistema político, y de un modo mucho más radical, además, que en el modelo de la «ciencia aplicada»; sólo en el doble sentido del concepto de «teoría política», como teoría sobre la política y en la política, se puede conservar el contexto de transformación.

Tal tránsito desde la «ciencia aplicada» a la «teoría política» afecta a la comprensión de la responsabilidad política. Se trata también entonces, pero no exclusivamente, de responsabilidad por las consecuencias. La producción de efectos, la efectividad en la imposición de decisiones, la previsión y el deber responder de las consecuencias secundarias, persisten como un factor esencial. La política no puede ser nunca sólo autosatisfacción cognitiva. Pero, ¿qué le añade la teoría política? ¿Con qué se enriquece la responsabilidad política cuando se orienta hacia la teoría política y se corresponsabiliza de esta orientación?

Ha quedado siempre claro que la clásica perspectiva causal necesita ser completada: es preciso saber *qué* se pretende causar. Para ello es preciso establecer objetivos y hacer valoraciones. La determinación de las relaciones de valor permitía a la política, en opinión de Max Weber y de otros después de él, afirmar su autonomía respecto del saber científico. Pero conocimiento causal y valoraciones sólo se dejan separar de un modo analítico. En cada uno de estos ámbitos la elección se efectúa tomando en consideración al otro. Y habría que preguntarse también sobre todo, si este esquema de conocimiento causal y valoración capta adecuadamente la estructura de significado de la praxis.

Si la proyección del problema se establece únicamente a partir de hipótesis causales y valoraciones, ello conduce a una insuficiente actitud respecto de la complejidad del objeto social. Allí donde no se pueden abarcar ya las relaciones causales desplegadas fácticamente, sólo permanecen las declaraciones de valor que se profesan y se desea apoyar. Constituyen el fundamento y la materia con la que se formulan las declaraciones programáticas de partido, y en este marco, entonces, conceptos y expresiones estructurales (economía de mercado, por ejemplo) reciben el tratamiento de enunciados de valor. Recapitulando: conocimiento causal y valoraciones siguen siendo impres-

cindibles, siguen siendo presupuestas, pero no son suficientes como formas de reflexión política.

La teoría política se expresa, por así decir, de un modo transversal a esto. Su meta última no es ni la exhortación ni el auxilio técnico. Articula la auto-observación en el sistema político. Con ello de lo que fundamentalmente se trata es de formular los conceptos de diferencia que hacen posible que los hechos aparezcan como información y dejen su huella en el sistema. La teoría política se ocupa, pues, ante todo de la sensibilidad del sistema —¡su sistema!— y esto inmediatamente significa: de su propia sensibilidad. En cierto modo constituye el esforzado intento por contrariar su propia prognosis [99]; es decir, aumentar la sensibilidad sin tomar en consideración la indiferencia.

Pasando por alto todas las más precisas elaboraciones teóricas, se ofrece aquí la ocasión de partir de la diferencia entre sociedad y política. Desde este enfoque [100], la política presenta su conciencia de los problemas sobre el trasfondo de un análisis real de las condiciones históricas del sistema social. A este análisis pueden incorporarse, tanto como se sea capaz, conceptos científicos disponibles en cada momento, como Thomas Hobbes y Carlos Marx hicieron en su tiempo. Pero así no se sale (hoy desde luego, pero esto es válido también para el siglo XVII o XIX) del ámbito de las teorías científicamente discutibles. Existen, sin duda, diferencias en la cualidad científica, y en ningún caso habría que implicarse sin el consejo oportuno; pero la responsabilidad de elección por la aplicación política de la teoría política sólo puede residir en el sistema político mismo. Constituye un aspecto inherente de la responsabilidad política, especialmente de la responsabilidad por el corte intelectual de la implicación política.

Con la ayuda de la teoría política la política gana en comprensibilidad. Sus premisas, opciones y alternativas aparecen con mayor claridad. Esto también significa, que los distintos partidos políticos pueden delimitarse más nítidamente unos respecto a los otros de lo que sería posible sobre la base de la común fidelidad a la Constitución y a sus resultantes valores fundamentales. De este modo, en el ámbito temático del «cambio de las personas», diferentes partidos pueden percibir límites distintos; así, un sistema educativo selectivo más rigu-

---

[99] Compárese arriba p.435.

[100] Otros medios son naturalmente *concebibles;* pero por el momento, y en este ámbito, falta toda *oferta* de alternativa, si se excluye todo recurso a viejos conceptos que partían de la diferencia entre casa y ciudad *(oikós/polis)* y por ello identificaban la política a la sociedad *(koinonía politiké).*

roso podría ser afirmado o negado; así, la reconversión del problema de los recursos finitos podría ser considerada como provisionalmente suficiente o necesitada de integración. En cualquier caso, un análisis de la sociedad multiplica el número de problemas auténticamente fundamentales sobre los que se pueden desarrollar alternativas políticas. Pero sobre todo genera una conciencia siempre presente de las peculiaridades y límites a la prestación de posibilidades específicamente políticas de soluciones de problemas. La teoría política impone una reflexión común sobre lo que un sistema político pueda esperar de la sociedad moderna como tal, y sólo puede surgir una conciencia de responsabilidad política cuando se vea que a esta pregunta no se puede responder simplemente con «todo».

Todo esto no puede trasladarse al terreno de la ciencia. La teoría política no es un programa de investigación. En ello se diferencia de las teorías de la ciencia política. Igual que tampoco se puede prescindir de contactos con la ciencia cuando se trata de esfuerzos de reflexión en los dominios funcionales. Esto es particularmente cierto respecto de esfuerzos que adoptan la forma de teoría: para la teoría del derecho, para la pedagogía, e incluso también para la teoría política. No se trata de teorías científicas en un sentido estricto, sino, por así decir, de *teorías subvencionadas científicamente.* Hay ciertas aportaciones de verdad, pero sobre todo preceptos de elusión, con los que la ciencia puede contribuir. De este modo no es posible adquirir ningún tipo de control de garantía *made in scientia;* pero la necesidad de seguir siendo compatible con aquello que pueda ser probado científicamente o sea posible desde la ciencia sitúa a la teoría de sistemas ante importantes limitaciones. En todo caso, no puede ser formulada como mera evaluación de su propia función o como pura expresión de voluntad.

Capítulo 18
SOBRE LA PRAXIS

El concepto de praxis pertenece a aquellos elementos de la tradición cuyo abuso sugiere una aplicación irónica. Aristóteles había pensado en algo así como el nadar, en un tipo de acción, pues, que en el curso de su realización se refiere primariamente a sí misma. Autores posteriores utilizaron el concepto de praxis para designar tipos de actuaciones que son racionales en sí mismas, o al menos «valiosas» (en el sentido de la racionalidad de valores). En todo caso, la praxis debe distinguirse de la mera producción de efectos. Por tanto, el concepto encuentra siempre su uso apropiado cuando alguien ha de actuar sin saber, y a menudo también sin poder saber, qué efecto produce con su acción. En este sentido, el mostrar buenas intenciones es, por ejemplo, un puro caso de praxis política. El mostrar una orientación teórica sería otro.

La praxis de la política es comunicación, y precisamente comunicación que, según la interpretación aquí representada, gira en torno a decisiones vinculantes. Esto vale para la Administración, el público y la política en sentido estricto. No es posible un tratamiento unitario de la praxis en estos tres ámbitos —sencillamente, porque se observan unos a otros recíprocamente y de ello resultan relaciones de «caja negra» [101].

[101] Véase el análisis de este supuesto en el capítulo 7.

Por eso limito las reflexiones subsiguientes al ámbito de la política en sentido estricto, ya que es aquí donde los problemas de la práctica comunicativa culminan en la perspectiva política y práctica: porque es aquí donde se debe saber nadar.

En el sistema político y particularmente en la política, como ocurre también en otros sistemas funcionales[102], hay un *exceso de necesidades de orientación respecto a las posibilidades de actuación.* El político debe saber decir más de lo que pueda hacer. Esta situación deriva de la diferenciación sistémica, más exactamente, del hecho de que el sistema político es un subsistema de la sociedad que se ocupa de la sociedad, pero que la observa desde la perspectiva de una función específica y no la puede controlar. ¿Cómo puede superarse esta diferencia?

Tenemos la posibilidad de hacer promesas que no se pueden cumplir y no serán cumplidas. Tenemos la posibilidad de elegir palabras resbaladizas, que son compatibles con programas que fracasan[103]. Tenemos la posibilidad de centrarnos en valores generalmente aceptados y de permitir a la sociedad que se represente a sí misma a partir de un consenso general sobre valores fundamentales[104]. Y tenemos la posibilidad de la teoría política.

Mientras las tres primeras posibilidades mencionadas tienen una realidad práctica ampliamente difundida, existe una carencia de teoría política —al menos en los sistemas políticos de Occidente. La teoría se concibe aquí como un artefacto de la ciencia, que difícilmente, si acaso, puede ser «aplicada». En esta línea estaban también las esperanzas políticas (hoy en rápido declive) puestas en el «racionalismo crítico», en el sentido de Karl Popper[105]. Pero una teoría científica no es más que un programa de investigación. Sólo puede ser aplicada en el sistema científico, y únicamente a procesos de investigación. La política no puede comprenderse a sí misma como el producto de una teoría científica. Pero hay posibilidades de reflexión dentro del sis-

---

102 Para otro ejemplo, véase el papel de los intelectuales en el sistema científico según Talcott Parsons y Gerald M. Platt, *The American University*, Cambridge, Mass., 1973, pp. 267 y ss.

103 Compárese Murray Edelman, *Political Language: Words that Succeed and Politics that Fail*, Nueva York, 1977.

104 Compárese Niklas Luhmann, «Grundwerte als Zivilreligion», *Archivo di Filosofia*, 1978, núms. 2-3, pp. 51-71; también en *Kerygma und Mythos*, VII, vol. 1, Hamburgo, 1979, pp. 67-79.

105 Cfr. Georg Lührs *et al.*, Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie, con prólogo de Helmut Schmidt, Berlín-Bonn, 1975.

tema político que adoptan la forma de teoría y que a su nivel pueden hacerse concordar con aquello que pueda ser justificado como afirmación científica. Este es el sentido en el que hemos hablado de teoría política. En lo referente a la praxis política, la teoría política cumple la función de superar aquel desfase que existe entre necesidad de orientación y posibilidad de acción. En este sentido únicamente habita en la comunicación política, y ésta constituye, siempre que se llegue a desarrollar y utilizar, un aspecto de la praxis política; ella misma es un pedazo de la política.

Del mismo modo que no se trata de teoría aplicada, no se trata tampoco de una «unidad entre teoría y praxis» (en el sentido de las filosofías influenciadas por Hegel). No se especula aquí sobre la unidad. Se trata de un problema socio-estructural perfectamente localizable, derivado de la diferenciación sistémica, que surge en toda praxis política, y que puede ser resuelto —no sólo, sino también— con la ayuda de su propia orientación teórica. El político debe hablar siempre más de lo que sea capaz de transformar por su propia acción. Debe superar su responsabilidad mediante la comunicación, para así poder determinarla y delimitarla. Esta es su situación práctica. Y de esta forma, la orientación teórica así comunicada puede señalar una cierta profundización y consistencia de las actitudes. Y puede permitir ganar distancia respecto de la praxis de las promesas vacías, de las palabras resbaladizas y la enunciación de valores que de otro modo ocuparían estas posiciones funcionales.

Para aclarar qué se entiende por esto, volvamos una vez más a algunos de los ámbitos políticos a los que hemos hecho referencia en el curso de nuestro estudio. Dejamos a un lado los problemas derivados de la racionalización político-administrativa, que deben ser resueltos en el interior del sistema político, y nos concentramos en la cuestión relativa a cómo se ve afectada la política por el hecho de que la sociedad actual, como nunca antes en la historia, transforma el entorno del que aun así depende. Se trata entonces de un problema que sólo puede ser abordado desde una doble referencia sistémica: el entorno del sistema social como problema para el sistema político de la sociedad.

Muy burdamente pueden diferenciarse dos ámbitos de problemas: el entorno natural de los recursos finitos y de la vida autorreproducible sobre la tierra, y el entorno humano como totalidad de las personas constituidas psico-orgánicamente. Si bien en un sentido distinto, ambos son la condición para el mantenimiento de la comunicación social, la cual a su vez constituye la condición para la continui-

dad de la vida humana. La sociedad produce transformaciones en cada uno de estos ámbitos sin ser capaz de controlar cómo estas modificaciones repercuten sobre ella. Tampoco la política puede pretender regular estas relaciones de retroalimentación —por mucho que tal posibilidad esté siempre prevista en el modelo cibernético. Tal concepción fracasa no sólo a causa de la complejidad de las constelaciones causales y conforme a valores; fracasa ante todo por la diferenciación interna del sistema social mismo, que asigna a la política un único ámbito funcional entre otros muchos.

Si se acepta esta explicación teórica (¡qué, como es lógico, políticamente no es preciso hacer!)[106], se remite entonces la política a su modo de acción funcionalmente específico, a decisiones vinculantes apoyadas en el poder. Al mismo tiempo se evidencia así, que otros sistemas funcionales también generan problemas ambientales directamente y bajo su propia responsabilidad, que ellos también perciben: la escuela también produce fracasados, *drop-outs*, jóvenes desmotivados, sin interés; el sistema de la medicina produce posiblemente virus que sean resistentes a los medicamentos; y ambos tienen que vérselas una vez más con sus propios productos. Lo mismo vale, en mayor medida aún, para el aprovechamiento económico de la naturaleza, de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo humana y para las consecuencias de la creciente disolución del mundo cognoscible por la ciencia. Todo ello puede devenir a su vez en un problema para la política —aunque no tiene por qué serlo necesariamente— si y en la medida en que en tales contextos resulta inevitable la necesidad de decisiones colectivas vinculantes.

Desde la perspectiva de la política se abre así todo un conjunto de problemas, suscitándose la cuestión de qué *otros* sistemas funcionales dependen de la contribución del poder político en la forma de decisiones vinculantes para solucionar *sus* propios problemas ambientales y, en particular, para romper el ciclo autodestructivo en sus relaciones con el entorno. La respuesta «liberal», que la economía depende de la garantía del derecho que ofrece el Estado, es aquí sin duda demasiado limitada, pero puede servir de modelo para plantear el problema. Cada vez que la praxis política va más allá de esta respuesta «liberal» se encuentra ante situaciones en las que aumenta el desfase entre decir y hacer. Puede sospechar o puede llegar a obtener la evidencia de que la medicina moderna promueve la evolución de virus

---

106 Véase el capítulo 16 sobre opciones políticas.

resistentes, pero ¿qué puede hacer? ¿Prohibir los antibióticos? ¿O acaso determinar los casos en los que puedan ser utilizados? Puede sospechar o puede llegar a obtener la evidencia de que una economía integrada monetariamente únicamente calcula la escasez de los recursos en forma de costes de oportunidad, y a menudo —recuerden los precios del petróleo hasta 1973— ni siquiera esto. Pero, ¿qué puede hacer? ¿Establecer ella misma los precios? ¿Expropiar? ¿Fijar derechos de opción? El sistema educativo puede producir jóvenes desmotivados, pero ¿qué puede hacer el sistema político para evitarlo? ¿Imponer currículums más interesantes? ¿Prescribir el tratamiento especial de estos casos en la escuela? ¿Prever mayores posibilidades de elección (que, sin embargo, presumen que quien elige tiene intereses concretos)? ¿O prescribir exámenes para los *drop-outs* a fin de que salgan a la vida con algún título, aunque no estén habilitados? [107] El amplio número de personas que no encuentran su lugar en la vida, que tienen problemas consigo mismos o con otros, que recurren a las drogas o a la delincuencia, pueden constituir también un problema para la política. Pero, ¿qué puede hacer? ¿Debe apoyarse en la organización burocrática o en la profesionalidad de terapeutas, o en ambos? ¿En el apoyo de otros, en la autoayuda, o en ambas? Si se opina que «en ambas», la respuesta siempre será correcta —y no vinculante. Será preciso emprender entonces análisis muy penetrantes para poder descubrir qué tipo de solución de problemas se ajusta mejor a cada situación; y se sigue estando ante el problema de no saber hasta qué punto los medios de las decisiones vinculantes que están a disposición de la política pueden ser aplicados con éxito en este terreno.

Estas y otras situaciones parecidas indican la tensión existente entre excesiva asunción de cargas y autolimitación, que se encuentran en todo orden del día y que caracteriza la intencionalidad política del Estado de Bienestar. El intento por abordar este problema mediante el autoengaño y el engaño de otros parece ilusorio. Su correspondiente estilo de praxis sale a la luz. Entre el público del sistema político —y en particular entre jóvenes y académicos— está ampliamente generalizado el escepticismo hacia las posibilidades de conformación de la política. Deben encontrarse, por tanto, modos de presentación que se ajusten a los hechos y sean convincentes.

[107] Esta propuesta viene, por cierto, de un importante experto en política educativa: de Guillermo von Humboldt. Véase «Königsberger Schulplan», en *Werke*, 2.ª ed., Darmstadt, 1969, vol. IV, pp. 168-187 (186).

Con esto se ha indicado un problema sobre el que se ha incidido también en las consideraciones anteriores y ha quedado sin solución. Una presentación en lenguaje teórico equivale al mismo tiempo a una presentación que no se adapta a los fines políticos. Siempre se refiere sólo a contextos mediados abstractamente y a posibilidades de conexión con el sistema científico, que no son traducibles al sistema político. El político sólo está interesado en saber *que* un determinado enunciado científico está sólidamente elaborado, pero no *cómo* ha sido elaborado. No requiere de una teoría científica, ya que no desea investigar; pero sí, como hemos señalado arriba, de una teoría enriquecida científicamente.

Las formas lingüísticas de la ciencia y la política divergen; esto es un *resultado inevitable de la diferenciación de su «discurso» respectivo*. En los momentos actuales el límite se ha trazado de modo relativamente nítido. Acaso quepa oscilar algo sobre él, pero no erigir complejas obras conceptuales, que tienen iguales posibilidades de éxito en ambos lados. Todo intento por superar este problema mediante virtuosidad discursiva carecería de seriedad y en última instancia privaría a la política de aquello que ésta necesita para sus propios esfuerzos reflexivos: el contacto con lo que pueda decirse de modo representativo por la ciencia. Cualquiera respetaría esta norma en el caso de la física nuclear, la bioquímica o el análisis económico; si bien de un modo menos claro, esto es válido también para la misma teoría política.

Era necesario así tomar alguna decisión en lo relativo a la praxis del uso del lenguaje, el tipo de escritura y el modo de argumentación. El texto aquí presentado pone ante sí mismo y ante el lector la pretensión de una contribución al desarrollo *científico* de una teoría de la política. Desde esta perspectiva, pues, ¡no es ninguna concesión que pudiera diluirlo todo! Pero la investigación así condicionada busca abordar la cuestión de si es posible una teoría del sistema político *dentro del sistema político* mismo. Por su contenido, nuestro texto sugiere una respuesta positiva, por su forma una respuesta negativa.

Esta contradicción podría justificarse como una necesidad teórica. ¿Puede ser resuelta en la práctica?

Esto no se puede decidir de un modo apriorístico. Debe intentarse. Como un paso en esta dirección es preciso añadir un resumen al texto central que plantee escasas pretensiones en lo relativo a la riqueza de relaciones, la capacidad de conexiones científicas y la exactitud conceptual. El que tal intento por escribir en dos lenguajes tenga resultado será algo que competa decidir al lector.

Capítulo 19
RESUMEN

1. La sociedad en la que vivimos se ve sujeta a rápidas y profundas transformaciones. Estos cambios no sólo afectan a las formas en las que se organiza la vida humana. No sólo abarcan al Estado y la economía, las comunidades religiosas, el derecho y la educación. Abarcan también al medio natural y a los motivos de las personas y de este modo revierten de nuevo sobre la sociedad. No existe ninguna instancia en la sociedad capaz de guiar estas transformaciones en dirección a algún resultado global deseado; pero hay muchas posibilidades de influenciarlo.

La causa de este déficit de dirección es fácil de definir: es ciertamente posible planear la alteración de estructuras del sistema —como, por ejemplo, constituciones, relaciones de organización, condiciones de acceso. Pero el cambio social que surge del juego entre sistema y entorno se sustrae a una previsión y control precisos, y precisamente porque en ello coopera el entorno. El cambio social conduce así a resultados que por una parte han sido inducidos y, por otra, deben ser asumidos. Lo que en un principio ha sido querido aparece después, a la vista de los resultados, como algo que es preciso soportar. Por pretender cambiar las circunstancias es preciso adaptarse cada vez más a ellas. Basta con recordar los resultados de la «re-

forma educativa» para que cualquiera pueda tener un ejemplo de esta situación ante los ojos.

Ante esta situación, que carece de paralelos históricos, deben reexaminarse las posibilidades de la política. La tradición de la teoría política, que aún se hace sentir, nos dispone a aceptar una especie de responsabilidad total de la política por toda la sociedad. El Estado se concibe entonces como la situación organizativa de la sociedad. Las ideas regulativas del Estado de Bienestar se ajustan también a este concepto. Esto es especialmente válido respecto de la exigencia de que el Estado de Bienestar debe compensar a cada ciudadano individual por toda desventaja que experimente cuando participa en la vida social en el marco de formas de organización preestablecidas; cuando, por ejemplo, habita en ciudades contaminadas, estudia en clases repletas, está expuesto a las oscilantes condiciones del mercado, o se ve afectado de modo desproporcionado por la subida de los precios. Tomado en serio, tal principio de compensación conduce también a una competencia universal del Estado —si no al nivel de la responsabilidad política, sí al menos desde la perspectiva de aquellos que elevan las pretensiones.

Hay, pues, tendencias, tradicionales o totalmente modernas, que atribuyen a la política un papel global en nuestra sociedad. Frente a ellas están las muy limitadas posibilidades de la acción política. De un lado, la política, tanto al nivel local como al del mismo Estado, se *convierte en el destinatario último de toda injusticia experimentada* o percibida —ya sea porque los perros ladren por la noche o los multimillonarios quieran poner a recaudo sus millones. Del otro, las posibilidades de intervención de la política se encuentran claramente limitadas, y no sólo por incapacidad, sino también a causa de los legítimos motivos del «Estado Constitucional» y la libertad burguesa.

Esta discrepancia entre pretensión y realidad arruina las ideologías políticas del Este y del Oeste; comienza a pulverizar también los últimos restos de confianza política. Todas las transformaciones que hacen acto de presencia inesperadamente o no se corresponden a los planes políticos, pero también todos los costes de las modificaciones planificadas, todas las cargas resultantes de consecuencias no queridas e incluso la no suficientemente rápida y equitativa participación en las ventajas; todo ello acaba erosionando algo sustancial en la sensación de que el mundo está ordenado. Y la teoría política que esto observa, refuerza y acelera este proceso. Habla de «ingobernabilidad»,

«crisis del Estado», «fracaso del Estado». Nada de esto es realmente visible. Pero el anuncio de la catástrofe se inscribe en el proceso de auto-reforzamiento negativo de situaciones problemáticas. Si el hundimiento de nuestra civilización política resultara ser inevitable, se produciría antes por razones ínsitas a la misma política.

2. La lógica de la formación de la opinión política, en particular su fijación sobre posiciones conservadoras o progresistas, es decir, a favor del cambio o del mantenimiento del *statu quo* social, no está ya a la altura de esta situación histórica. Las cuestiones deben plantearse de otro modo. Dado que estamos inmersos en un veloz cambio social, es preciso cuestionarse *si debemos adaptarnos* o *no* a las *transformaciones;* o hasta qué punto sí y hasta qué punto no; o si debemos hacerlo más tarde o más temprano. Por decirlo en otras palabras, ¿se debe dejar que el cambio siga su curso y adaptarse después a sus consecuencias cuando la violencia de los hechos así lo constriña? ¿O hay posibilidades de intervenciones correctivas oportunas, *que aún así no pueden pretender controlar todo el hecho global conforme a un plan ni están en condiciones de justificarse como progreso*?

Quien juzgue desde la observación acabará concluyendo que la política en el Estado de Bienestar, cuando se enfrenta a cuanto pudiera ser desagradable, prefiere esperar a que los hechos la constriñan. Aunque todo el mundo sabe que las condiciones de vida de los hombres no mejoran día a día de modo imprevisible, se espera hasta que las cajas estén efectivamente vacías antes de verse forzado a imponer limitaciones. Esta es la otra cara, casi inevitable, de la legitimación democrática. Y, con todo, es preciso preguntarse si la democracia debe significar realmente que la política sólo puede practicarse ya como adaptación tardía a las consecuencias del desarrollo económico y social.

Buscar en la Constitución una respuesta a esta cuestión es una empresa vana. El problema aquí indicado se sitúa de modo transversal a los valores que se erigían sobre la crítica y la mejora de las condiciones, transversalmente también a las ideologías burguesas y socialistas del siglo XIX, que estaban sintonizadas en un tono favorable al mejoramiento. Pero un mundo de ideas deviene en ideología si no ofrece una respuesta a las cuestiones realmente apremiantes y si se limita a impedir que los problemas alcancen el rango que les corresponde. La posición de clase y los valores fundamentales: ¿quién encontraría ahí una relación o siquiera también un problema?

Valores fundamentales como la dignidad humana, libertad, igual-

dad, solidaridad, justicia, no ofrecen ya, en tal situación social, una suficiente orientación a la acción política. Siguen ofreciendo un indudable fundamento para el consenso, siguen representando el referente de sentido de la política para la sociedad. En América esto ha recibido el nombre de «religión civil». Por otra parte, apenas sirven como criterio de los éxitos o fracasos políticos, ayudan poco en el enjuiciamiento de los resultados, y nada en el enjuiciamiento de las dificultades. En tanto que ideas regulativas están en cierto modo fuera del mundo de la experiencia, y en la realidad de la comunicación política simbolizan a la vez buenas intenciones y malas experiencias: las ideas fundamentales de la revolución burguesa «no han sido realizadas todavía».

Los valores fundamentales movilizan la dinámica del Estado de Bienestar. Sostienen y reproducen la esperanza de honrar las promesas contenidas en los valores y, apoyándose en lo que se va consiguiendo, remiten a las pretensiones de compensación. Sin embargo, cuando todo ello alcanza los límites de lo posible, surge una demanda de teoría política que reconduce tales orientaciones valorativas a la realidad social en la que deben cobrar su significado y producir su efecto. No debe tratarse con ello de declarar como superados los valores y de sustituirlos por algo distinto. Pero una teoría política debería estar en condiciones de ofrecer un diagnóstico de la realidad social en el que estos valores cumplan un papel efectivo, unas veces positivo, otras negativo, como un momento entre otros muchos.

Tal necesidad de teoría política ha existido siempre. De hecho, todos los logros del Estado moderno alcanzaron su plausibilidad y fueron introducidos en la realidad social gracias a la teoría política. Basta sólo con mencionar nombres como Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, o con pensar en el concepto de Estado, el principio de la división de poderes, el principio de las mayorías y la protección de las minorías u otros similares, para traer a la memoria este trasfondo teórico. Estas teorías, que han hecho posible la realización del Estado constitucional, no se adaptan, sin embargo, a una reflexión sobre la situación originada por él. No sólo están superadas científicamente; lo están también al haber contribuido a conformar la realidad sobre la que en adelante hay que emitir un juicio.

En la situación actual se trata fundamentalmente de asentar algo distinto en el lugar de la ilusión del Estado de Bienestar. Es bien sabido que el bienestar no se puede acrecentar sin límites de año en año. Advertir sobre los límites del crecimiento —esto ha dejado ya de

ser el problema desde hace tiempo. El impulso no lo constituye el crecimiento en sí, sino el deseo de compensaciones. Las víctimas de las relaciones sociales que redundan en beneficio de otros, exigen ser indemnizadas, y frente a esto apenas cabe oponerse políticamente. La autorrepresentación simbólica del Estado de Bienestar y la afirmación de buenos propósitos se orientan hacia estos desaventajados. Pero la consideración de las víctimas no ilustra absolutamente nada sobre las causas, y menos aún sobre las posibilidades de cambio de las estructuras que les perjudican. Por el contrario, si no es controlada teóricamente, transmite de modo casi inevitable información engañosa. Nuestro sistema social es demasiado complejo como para que se puedan inferir las causas de los daños y de éstos se llegue a las medidas.

3. La teoría del Estado de Bienestar que aquí se esboza utiliza dos conceptos muy simples, pero por ello también altamente abstractos: el *concepto de sistema* y el *concepto de autorreferencia.* Se ocupa así de posiciones que rompen con conceptualizaciones heredadas, y esto es precisamente lo necesario en un momento en el que la novedad de la situación social y política exige nuevos instrumentos conceptuales.

Las dificultades de tipo puramente científico, pero también político, de este empeño no deberían, sin embargo, ser subestimadas. Conceptos que parecen familiares provocan a menudo en los intelectuales la anticipación de una comprensión directa verdaderamente refleja. Reflejos en vez de reflexiones —y los reflejos reconducen de nuevo a la tradición. Por «sistema» se piensa en un todo que está compuesto de partes, por «autorreferencia» en una conciencia subjetiva. Justo con esta preconcepción ha roto ya la investigación desde hace tiempo en muchos de sus ámbitos objetivos. Por «sistema» se entiende aquí todo lo que es capaz de mantenerse constante respecto de un entorno altamente complejo. Y por «autorreferencia» se entiende la condición de la vida, cuando no la condición de la materia en sí misma. Si los intelectuales reaccionan ante esto de modo distinto lo hacen a causa de un contacto insuficiente con la investigación, con la utilización de los conceptos ya comúnmente operativa. En la comunicación política es preciso conocer siempre el efecto que producen este tipo de palabras sugestivas.

El que, a pesar de todo, los conceptos recomendables sean precisamente éstos, deriva de la situación histórica. Como nunca con anterioridad, estamos expuestos a problemas del entorno. Esto es válido

para el sistema social como un todo en relación a su ambiente natural; pero también para el sistema político en su relación con su entorno social interno. Sólo se puede formular mediante un concepto de sistema que tenga siempre presente al entorno como constitutivo para la formación del sistema. Nos encontramos, además, en una situación histórica en la que teorías de todos los tipos posibles han tenido su efecto ya desde hace tiempo sobre la realidad social. Se ha planificado la educación según Humboldt, la economía según Keynes, la investigación según Popper. Lo que ahí ha acontecido sólo puede ser comprendido mediante teorías que parten del hecho de que toda comunicación humana se refiere siempre también a sí misma y que todas las ideas sobre la sociedad o la política revierten sobre ellas mismas.

No es preciso volver a exponer todo esto aquí de modo detallado. La tesis es que la elección de conceptos fundamentales no se produce por antojo, pero que tampoco debe someterse sin más a las ideas básicas de la verificación científica, sino que existe algo así como una especie de conformidad a la situación histórica.

4. Si, con la ayuda de estas ventajas conceptuales, se interroga por los problemas y las peculiaridades de la realidad política del Estado de Bienestar, se llega a la cuestión de la comunicación política. Toda política es comunicación. Toda comunicación habla siempre también sobre sí misma. Tanto si se sobrevalora como si se infravalora lo políticamente posible, tanto si se menciona lo políticamente imposible como si no se hace, siempre está en juego esta autorreferencia, y los miramientos e intenciones ocultas condicionarán siempre lo que se diga. Sólo en este sentido es la política un sistema. Los miramientos de la política por la política, de la presentación pública por la atmósfera de la sala de debates, de los programas por las carreras políticas —esto es totalmente legítimo y perfectamente normal, y todo rechazo y descrédito de tales ideas de doble filo debería ser abandonado de inmediato. Quien no sea capaz de admitir ni de exigirse este estilo de autorreferencia política, aspira a una confianza falsa.

Precisamente cuando se reconoce esta situación desde una concepción realista, próxima a los hechos, del negocio político, se puede despejar el campo para ver otra cuestión mucho más importante. Es ahora cuando se debe averiguar cómo puede, pues, la política apreciar en el sistema político lo que sea su entorno. Y si el entorno, ya sea como economía o como motivación de la población, ya sea como límite del desarrollo científico o como límite de los recursos materia-

les, va adquiriendo una importancia creciente, ¿puede aumentarse entonces la capacidad de comunicación del sistema político, o se encuentra éste ante límites insuperables a causa de las peculiaridades de un sistema autorreferente?

Este problema no conduce inmediatamente a la crítica de los políticos, que de hecho se ocupan siempre del entorno; ni tampoco remite de modo directo a llamamientos para cambiar el comportamiento. Antes de nada debe seguir siendo diseccionado y precisado con los medios del análisis teórico. A este respecto hemos elegido sobre todo dos caminos. Uno sigue el esquema de la diferenciación interna del sistema político, el otro remite a las formas de la decisión vinculante que deben ser elegidas para que la política pueda actuar sobre la vida social.

No podemos repetir aquí el análisis en detalle, sino limitarnos a resumir su resultado. La diferenciación interna lleva a privilegiar en el sistema político diversas formas de orientación hacia el exterior. La recepción de informaciones no se guía sólo por su contenido objetivo —¡en ese caso todo podría ser más o menos relevante!— sino por determinados filtros, esto es, por la *opinión pública*, por las posibilidades de consenso y de fomento de la carrera política de importantes *personalidades* políticas y por el *derecho*. Las informaciones que no pueden satisfacer ninguna de estas condiciones de recepción no tienen apenas posibilidad de encontrar atención política. Es preciso, pues, manipular alguno de estos filtros de entrada si se desea iniciar procesos que permitan percibir informaciones, elaborarlas y, eventualmente, tomar decisiones. La sensibilidad del sistema político se guía por estos filtros. Los filtros no están predispuestos hacia determinados temas; están preparados para el cambio de temas y son, por tanto, flexibles. Aún así, es preciso suscitar la pregunta de si esto es suficiente en un momento en el que las relaciones entre sistema y ambiente devienen cada vez más complejas.

La segunda reflexión no afecta al *input* sino al *output* del sistema político. Parte del hecho de que para la decisión política en el Estado de Bienestar sólo se dispone prácticamente de las formas de acción del *derecho* y el *dinero*. O bien se sujeta el comportamiento —ya sea de la burocracia o del ciudadano— mediante la imposición del derecho; o bien se utiliza el dinero para obtener o inducir determinados comportamientos. Frente a éstos, todos los demás medios de intervención, tales como la actuación directa sobre los convencimientos o motivaciones de los ciudadanos, pasan a un segundo plano. Ambos

medios, derecho y dinero, muestran claros síntomas de una utilización excesiva. Al no existir ninguna alternativa para ellos, son utilizados en una proporción demasiado grande, y se les aplica a tareas para las que están poco indicados, sobre todo en el ámbito de la educación y de la política social. La sobrecarga conduce a imágenes deformadas. Estas se discuten bajo términos como «marea de leyes», hiperjuridificación, problemas financieros y expansión de los presupuestos públicos. Pero aquí sólo se trata también de aquella adaptación tardía a los hechos, que, por ejemplo, consiste en que ya no es posible conocer las leyes, ni aplicarlas, y ya no queda más remedio que contentarse con la promulgación de nuevas leyes para buscar éxitos políticos.

5. Tras todo esto, el cuadro político que queda esbozado puede caracterizarse como *sobrecarga del sistema político sobre sí mismo.* En el principio del Estado de Bienestar subyace la idea de que toda demanda de medios de ordenación públicos o de presupuestos públicos debe tomarse en serio desde el momento en que puede ser anunciada en el teclado de la opinión pública, de las personas políticamente importantes o del derecho. Al mismo tiempo, el sistema almacena las demandas satisfechas en la forma de pretensiones duraderas. El registro de lo alcanzado en la forma de derecho y dinero es un proceso altamente transparente y productor de conciencia; y por esto precisamente, toda sospecha de empeoramiento y reestructuración de posiciones provoca amenazadores gruñidos y ladridos. Los afectados se defienden, los otros permanecen indiferentes, justamente porque están ocupados en la imposición de sus propios intereses.

Es obvio que para este problema no existe una cura radical. Ante todo, debe tenerse en cuenta que para esta sobrecarga del sistema político sobre sí mismo existen motivos socio-estructurales que están establecidos de modo prácticamente irreversible. Cuando dentro de la sociedad se diferencia un ámbito funcional para la política como sistema autónomo, apenas encuentra en sí mismo razones para limitar la realización de su función propia. Al mismo tiempo ha aumentado inmensamente en todos los ámbitos de la vida la dependencia del ciudadano de la política. Exitos y fracasos, planificaciones y presuntas necesidades de la política se transforman muy rápidamente en destinos individuales. Por ello ha resultado casi imposible exigir severidad y obtener confianza si se desea mantener la democracia, esto es, incorporar a la política la perspectiva de los afectados. Aun de formas muy distintas, esta es justamente la experiencia que están haciendo hoy los gobiernos británico y polaco.

La abstracción de una teoría que analiza esta situación no puede malinterpretarse como una recomendación de medios radicales. Esto hace que su «significado práctico» sea difícil de percibir. Consiste, en esencia, en conectar el *conocimiento de relaciones* a *otros presupuestos*. Esto podría conducir a otras formas discursivas en la comunicación política, poco a poco quizá a otro corte intelectual de la discusión política. De conseguirse, sería ya en sí un resultado importante a la vista de la pérdida de confianza que ha experimentado la política en las dos últimas décadas entre intelectuales, jóvenes y amplios sectores de la población. Podría valer la pena sustituir en las formas expresivas de la política el celo perfeccionista con tonos resignados por un diagnóstico de la realidad con distanciamiento hacia su propio objeto.

6. La forma y manera en la que deviene posible la oposición política decide la libertad de la elección política. De ahí depende también la posibilidad de atribuir al público un papel activo propio en los acontecimientos políticos. Cuando nada se somete a la elección, o cuando lo que se somete a ella apenas se diferencia entre sí, disminuye también la importancia y el interés en la participación política activa, o bien ésta se busca vías de expresión fuera de la elección política.

Se ha supuesto que la tendencia hacia el Estado de Bienestar se ve favorecida por la instauración de la oposición política y luego, como corriente contraria, destruye la posibilidad de oposición política. En definitiva, los partidos sólo pueden superarse ya en promesas; el pueblo únicamente puede votar entonces la autocomplacencia —y labra así su ruina.

Seguramente la cuestión no es tan sencilla. Si bien no existe más que una salud, hay muchas enfermedades. Aunque todos tienden hacia el bien, aun así se producen inconvenientes que pueden ser precisados y tenidos en cuenta a la hora de elegir políticamente. Con ello sólo se asegura en verdad la libertad de eliminar un gobierno por sus errores, pero no la libertad de elegir los programas políticos supuestamente mejores. Si se siguen ciega y confiadamente los fuegos fatuos del aumento del bienestar, también al elector no le quedará más que la posibilidad de la adaptación tardía. Sólo puede reaccionar frente a la trayectoria de la mayoría gobernante, puede retirarle su confianza, y entonces se encuentra prácticamente obligado a buscar fuerzas políticas «a las que se pueda votar».

Con la ayuda de una reflexión teórica sobre los condicionamientos y límites del Estado de Bienestar podría cambiarse esta situación. La dinámica expansiva y la política de autodesbordamiento del Es-

tado de Bienestar deja sin sentido el distinguir aquí entre posiciones progresistas y conservadoras y el elegir a partir de ellas. El problema estriba en si, respecto a esta progresión —que en todo caso se está produciendo—, se debe adoptar una actitud conservadora, o si existen otras opciones políticas. Será preciso, por tanto, distinguir entre una concepción expansiva y otra restrictiva de la política en el Estado de Bienestar. Ahí podría verse de nuevo una línea de orientación de «izquierdas» o de «derechas» en el espectro político, que son indicaciones suficientemente formales. Etiquetarlas de socialistas o liberales supondría ya la evocación de asociaciones falsas.

La distinción puede discernirse tanto al nivel de la sociedad global como al nivel político, y en ambos niveles la concepción expansiva de la política es, desconcertantemente, más conservadora, mientras que la concepción restrictiva de la política rompe con la tradición —remite en todo caso a una fase breve y más bien atípica de la política en la primera mitad del siglo XIX, y hoy se orienta hacia posibilidades futuras.

Una concepción política expansiva podría enlazarse con tradiciones de la vieja Europa, que asignan a la política un papel rector en la sociedad. A la política le competiría entonces velar por la institucionalización de la vida social ajustada a la «dignidad humana» y a la vez determinar lo que esto signifique y cómo se alcanzaría tal estado. La política sería el destinatario último de todos los problemas que siguen sin resolver, sería una especie de cima jerárquica de la sociedad, sería la última instancia. A este respecto es una cuestión secundaria el que se considere que tiene sentido una injerencia en todos los ámbitos de la vida, o que se siga el principio de subsidiariedad, ya que ambas concepciones convergen en su evaluación de la responsabilidad global de la política.

Una concepción política restrictiva, por el contrario, únicamente vería en la política una función entre otras muchas. Tendría que hacer su aportación a la vida social, y del modo más eficaz posible; pero debería ver también los límites de sus posibilidades y ser corresponsable de la aceptación de estos límites. Esto no excluye —véase el capítulo sobre función y prestación— la consideración de las conexiones entre política y otros ámbitos funcionales; es más, una concepción política restrictiva consigue hacer posible que se determine con precisión en qué aspectos la economía, educación, ciencia, vida familiar, etc., dependen de la política.

En lo referente a la acción política propiamente dicha, una con-

cepción política expansiva sería sensible a todo lo molesto, sería proclive a suscitar alarma. Seguiría la siguiente máxima: debemos ayudar, intervenir, redirigir [...], incluso aunque no sepamos si es posible o cómo puede alcanzarse un resultado efectivo. Una concepción restrictiva de la política comenzaría verificando los medios político-administrativos de resolución de problemas y vacilaría antes de afrontar tareas que no puedan ser resueltas de un modo relativamente seguro por decisiones vinculantes, por la disposición del derecho y el dinero. Aquí se filtrarían más seriamente las muchas experiencias negativas derivadas de programas sociales expansivos. En lugar de las llamadas de buena voluntad entraría la dura pedagogía de la causalidad. Al mismo tiempo, para este estilo de pensamiento tendría más importancia el no sobrecargar continuamente sus propias posibilidades, el responder públicamente de su propia incapacidad, pero también, el llevar a cabo verdadera y efectivamente aquello que se propone.

7. La teoría política en el Estado de Bienestar no es un nuevo instrumento de gobierno. No se trata de una nueva edición de la concepción de la política científico-tecnocrática. Se trata de un método de reflexión sobre el sentido, las posibilidades y los límites de la política bajo condiciones actuales y futuras. La reflexión es un tipo de praxis que merecería una mayor atención y cuidado de la que suele dársele en la actualidad y de cuanto es posible ante los urgentes problemas cotidianos.

La reflexión política debería hacer posible que se representaran políticamente en la sociedad las visiones interrelacionadas sobre ésta, sobre el mundo moderno y sobre los múltiples ámbitos funcionales, también allí donde la acción política no puede intervenir o es incapaz de conseguir alguna transformación. El lenguaje empleado en la política cumple una función orientativa que va mucho más allá de aquello que es posible conseguir mediante decisiones vinculantes colectivamente. Un lenguaje articulado teóricamente podría hacer aquí su contribución a la integración de las declaraciones políticas en una medida muy superior a lo que hemos visto hasta ahora. Esto es importante también, porque el estilo cognitivo de un diagnóstico social es índice de predisposición al aprendizaje. Podría superarse así el estilo (por lo demás marchito) de la ostentación, del saberlo y quererlo mejor, que al mismo tiempo desacredita al adversario político, y buscar formas que permitan vislumbrar una orientación a los problemas estructurales, capacidad de aprendizaje, capacidad para recibir estímulos y capacidad para la autocrítica.

Políticamente es importante no representar una teoría que prescriba un curso. También es válido para la teoría política aquello de que la buena política mantiene abiertas posibilidades de elección para sí y para el adversario. Una reflexión política debe intentar abarcar distintas opciones políticas, sólo así puede insertarse en una concepción política democrática. Debe procurar alcanzar una comprensión de las alternativas, incluso producirlas de modo sistemático. Esto exige el valor de la abstracción. Metodológicamente, el análisis funcional es justamente el instrumento conceptual que mejor se adapta a esta situación. Se debe y se puede saber que no basta la adhesión a los valores, y que las estructuras no pueden conformarse sin graves problemas resultantes. Todos los sistemas sociales antiguos habían resuelto este problema de las deficiencias de sus propias estructuras valiéndose de la jerarquía —es decir, a favor de las capas dirigentes y en perjuicio del resto de la población. El Estado de Bienestar constituye el grandioso e históricamente único intento por renunciar a esta forma de resolución de problemas sin desembarazarse de ellos. Precisamente por ello, debe entrar en relación con los inconvenientes que él mismo produce. Es decir, crear una relación reflexiva consigo mismo.

II. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA*

* «Die Zukunft der Demokratie», artículo publicado originalmente en *Soziologische Aufklärung* 4, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987. *(N. del E.)*

I

Todo futuro ofrece motivos de preocupación. Este es su sentido, y se aplica también, naturalmente, al futuro de la democracia. Cuanto más abierto sea el futuro, tanto mayor será la preocupación; y esto rige muy en particular respecto de la democracia, ya que si hay algo que la hace especial es su inusual apertura a posibilidades de elección futura.

En torno a 1800 se comenzó a estimar el concepto de la democracia, precisamente por su imposibilidad interna: como componente ilusorio de todas las constituciones futuras, como concepto futuro. Esto parece haberse hecho habitual, aunque no le ha sentado bien al concepto mismo. Hoy no nos basta con un concepto ilusorio, ni nos queda mucho optimismo para dirigirlo hacia el futuro.

Si deseamos enjuiciar los riesgos futuros a que está sujeta la democracia, es preciso saber antes lo que es. A este respecto no basta con conectarse al discurso que se sigue hoy en día entre los vanguardistas del inmovilismo y los posguardistas de la modernidad. Desde la perspectiva de la teoría de sistemas apenas sorprende el que una paradoja pueda ser formulada de dos maneras distintas, pero esto no

nos lleva demasiado lejos en la cuestión de la democracia. Según el concepto de democracia que adoptemos, el futuro de la democracia aparecerá de forma diferente; y según estos distintos futuros podemos ya observar problemas en el presente que creemos que otros no ven o no se toman suficientemente en serio. Si la democracia trata de la razón y la libertad, de la emancipación frente a la inmadurez condicionada socialmente, el hambre y la necesidad, la opresión política, racista y sexista, la paz y la felicidad secular de cualquier tipo; entonces las cosas en verdad tienen un cariz preocupante. Tan preocupante incluso, que hay una gran probabilidad de que todo lo que se emprenda para evitarlo sólo conseguirá empeorar las cosas. Dejaré que otros se ocupen de estos problemas.

Pero incluso con un concepto más restringido de democracia es necesario adoptar decisiones limitadoras si se quiere saber el terreno que se pisa. Y aquí es preciso también excluir del concepto imposibilidades o improbabilidades extremas. Democracia *no es:*

1. El *dominio del pueblo sobre el pueblo.* No es autorreferencia cortocircuitada en el concepto del dominio. No es tampoco la superación del dominio, la anulación del poder por el poder. En un lenguaje teórico vinculado al dominio ésta es la única posibilidad de expresar la autorreferencia; y éste podría ser también el motivo por el que la palabra «democracia» ha sobrevivido. El supuesto de que el pueblo pueda gobernarse a sí mismo es, sin embargo, teóricamente inservible.

Democracia *no es tampoco:*

2. *Un principio según el cual todas las decisiones deben tomarse de modo participativo;* pues esto equivaldría a disolver todas las decisiones en decisiones sobre las decisiones. La consecuencia sería una acumulación ilimitada de las cargas de la decisión, una inmensa teleburocratización y una falta de transparencia última de las relaciones de poder en beneficio de los *insiders,* que son capaces de captar precisamente esto y de ver y nadar en este agua turbia.

En lugar de ello, propongo concebir la democracia como la *escisión de la cima:* la escisión de la cima del sistema político diferenciado mediante la distinción entre gobierno y oposición. En terminología

de teoría de sistemas puede hablarse también del *código del sistema político*, no entendiendo por código sino el hecho de que el sistema se orienta a partir de una diferencia entre valor positivo y negativo: la diferencia entre verdadero/falso en el caso de la ciencia, la diferencia entre legal/ilegal en el caso del sistema jurídico, la diferencia entre inmanencia/trascendencia en el caso del sistema de la religión y, en el sistema político, precisamente la *diferencia entre gobierno/oposición.*

Este código consigue disolver una paradoja fundamental que aparece en todos los sistemas con diferencias de poder organizadas. Cuando en el interior de un sistema —no hablo de las relaciones exteriores— hay una situación de poder superior e inferior, se observa una peculiar impotencia del poderoso y, por otra parte, el poder de quienes no lo poseen. La teoría del Estado absoluto ya se había ocupado de este problema, y había percibido en él una especie de equilibrio. La diferenciación entre gobierno y oposición consiguió encontrar una forma que, por así decir, desparadojizó el problema. La oposición no tiene ningún poder de gobierno, pero precisamente por ello puede hacer valer el poder de los no poderosos.

Mientras la sociedad global estuvo ordenada jerárquicamente a través del principio de diferenciación estratificatoria, tal escisión de la cima era impensable o, en su caso, se asociaba a experiencias tales como el cisma o la guerra civil, o sea, al desorden y la calamidad. Sólo cuando la sociedad se estructura de tal manera que no requiere ya de una cima, sino que se articula horizontalmente en sistemas funcionales, puede la política llegar a operar con una cima escindida. En esta situación, hoy ineludible, la política pierde la posibilidad de la representación. No puede pretender ser o siquiera representar el todo en el todo. Alcanza, sin embargo, la posibilidad de acceder a su propio código.

Esta afirmación puede verificarse con gran facilidad. En cuanto los políticos aparecen con pretensiones mosaicas y aspiran a ordenar la sociedad como un todo, entran en dificultades con la democracia. Experimentan la oposición como un intento por impedir la realización de su tarea. Operan, como Marcel Gauchet ha mostrado tan bellamente, siguiendo otra diferenciación: aquella entre situación y objetivo o también aquella entre inmanencia y trascendencia. Generan así opositores, incluso enemigos, internos al sistema, y legitiman su posición en esta diferencia interna a partir de aquella diferencia externa.

Aunque todo el mundo habla de democracia, faltan, sin embargo,

concepciones lo suficientemente precisas sobre este código de la política. Como en todo código, debemos distinguir entre un valor positivo, «gobierno», y un valor negativo, «oposición». Aunque cada valor se refleja en el otro y existe una relación recíproca, la estructura es asimétrica —o, si se quiere, simétrica y asimétrica a la vez. Su genialidad reside también en que evita el ejercicio conjunto de gobierno y oposición según el modelo de los cónsules romanos, y a pesar de todo es capaz de simultanear la estructura binaria. La oposición está también presente en todo lo que el gobierno hace, del mismo modo que la oposición se orienta siempre a partir del gobierno —¿de quién si no? Precisamente porque no gobiernan ambos, porque no existe entonces ninguna imposición de un consenso, es instructivo el código. Produce continuamente informaciones internas al sistema, que regulan lo que se atribuye al gobierno y a la oposición. Esto se consigue gracias a una pequeña diferencia temporal: la posibilidad de que los partidos en el gobierno y en la oposición cambien sus puestos en las siguientes elecciones.

No es ninguna exageración considerar que esta escisión en la cima, este código del sistema político, es un logro evolucionario altamente improbable. El poder político originariamente respondía a un código diferente, la distinción entre poder superior e inferior, o, como por ejemplo en las teorías del Estado de la segunda parte del siglo XVIII, la distinción entre poder público (superior) y poder privado (inferior). La falta de ambigüedad de esta diferencia de poder constituyó el motor y la meta de la diferenciación de un sistema político autónomo. Este no fue abandonado, sino relativizado por una especie de segundo código, por la supercodificación del poder superior en una posición valorada positiva y negativamente. Y el poder gobernante renuncia al mismo tiempo a investirse con la autoridad de la verdadera opinión. Su lugar lo ocupa una «opinión pública», que caprichosamente favorece ora al gobierno ora a la oposición. El Poder Supremo deviene inestable. Sería un autoengaño atribuir ahora el Poder Supremo a la opinión pública en tanto que soberano oculto, o incluso al pueblo. La ganancia estructural reside más bien en la inestabilidad como tal y en la resultante sensibilidad del sistema.

Este logro estructural se corresponde, por su parte, con la diferenciación del sistema político como uno de tantos sistemas funcionales de la sociedad. Esta diferenciación significa, que el sistema político no debe operar sobre un sistema social altamente complejo, en constante mutación a través de la dinámica autónoma de los sistemas

funcionales, sino dentro de él. La economía fluctúa; la ciencia inventa bombas atómicas, píldoras anticonceptivas, transformaciones químicas de todo tipo; las familias y las escuelas no producen ya los jóvenes que desearía el ejército. En suma: son tiempos revueltos para la política, y precisamente por ello sólo puede operar como un sistema cerrado o, como a mí me gusta decir, autopoiético: que debe codificarse y programarse hacia la contingencia. La invención estructural resultante de ello ha recibido, por motivos históricos accidentales, el nombre de democracia.

II

Hay, desde luego, otros conceptos, otras teorías, otras posibilidades de enjuiciamiento de esta situación. Pero si así fuere, y como ya he señalado, ¿cuál sería entonces el futuro de la democracia? O, más exactamente, ¿cuál es el presente de este futuro y qué puede reconocerse en la realidad política de nuestros días como un problema futuro y una fuente de peligro para esta peculiar e improbable estructura?

Si el conjunto es altamente improbable, hay muchos datos que avalan la idea de que no podrá sobrevivir y acabará degenerando en la dirección de las así llamadas democracias populares. Si ha de mantenerse el código, requerirá sin duda de determinados esfuerzos y sobre todo, y en mi opinión como optimista teórico, de una descripción exacta; esto es, restrictiva. Mediante este tipo de descripción puede crearse al menos una sensibilidad hacia aquellos puntos en los que hoy pueden observarse ya déficits funcionales. Sin ningún ánimo exhaustivo elijo tres de ellos.

1. El código que prevé que todo lo que puede hacerse relevante políticamente sirve o bien al gobierno o a la oposición, parece asegurar un alto grado de apertura hacia acontecimientos e informaciones. Parece funcionar también como una especie de permanente estímulo incorporado para la búsqueda de temas y la innovación. Por otra parte, una vez que con ello se garantiza la espontaneidad, se conforman a partir de esta misma base otras estructuras que restringen posibilidades ulteriores. Las expectativas y hábitos se consolidan. Todo lo que venga después debe adaptarse a las estructuras o tratar de alterarlas en un determinado aspecto a través de medidas que se ajusten a ellas o las traten de modificar en algunos puntos, etc., hasta que se agoten la imaginación, los recursos o la disposición a participar.

Esta autoeliminación de la espontaneidad* constituye un proceso de desarrollo muy generalizado en los sistemas autopoiéticos. El sistema político no es ninguna excepción. Ni siquiera los grupos alternativos y los partidos de los verdes pueden escaparse no ya sólo a un orden preestablecido, a imperativos de adaptación, sino también a este proceso de pérdida de la espontaneidad. Con el paso del tiempo ellos también se van oscureciendo. Como reacción pueden aparecer intentos por reintroducir el caos en el sistema. Un buen ejemplo de ello es el arte, con su casi simultáneo y, por tanto, acelerado proceso de depósito en el museo y recaotización. En la política esto sólo puede ir al ritmo que vaya permitiendo la opinión pública. Incluso cuando se consigue, la alternación entre pérdida de la espontaneidad y recaotización constituye un proceso de la dinámica propia del sistema político, *sin ninguna garantía consustancial de que en este proceso se discutan temas importantes, inherentes a la estructura social.* A causa del código binario, y precisamente por él, el sistema político reacciona siempre, en primer lugar, sobre sí mismo, y sólo en segundo lugar, sobre aquéllo que puede comprender del entorno a través de la información que autoproduce.

2. En este segundo punto quiero circunscribir este problema a las peculiaridades propias de los partidos democráticos. Se ha conseguido lo que en el siglo XIX era todavía una cuestión abierta: asegurar la fluidez del código a través de una firme estructura de partidos, que permiten que las organizaciones políticas puedan sobrevivir al cambio del gobierno a la oposición y de la oposición al gobierno en la forma de partidos políticos. Hasta aquí todo va bien. Otro problema ha devenido, sin embargo, mucho más complejo: el cómo valerse de la diferencia de código para decidir cuestiones políticas importantes.

Normalmente se suele concebir la democracia como el hecho de que mediante la elección de un determinado partido o grupo de partidos se toma una decisión respecto a un programa político que se diferencia del programa de otros partidos. Esto presupondría la existencia de una correlativa programación de partidos opuesta entre sí, de tipo binario —como conservador/progresista o, ya que ésta ya no

* *N.T.:* Luhmann se vale de un único término para referirse a esta idea. La palabra es *Selbstdespontaneifikation,* «autodesespontaneificación». En el texto señala también que «una gran parte de este término se la debo a un colega americano». Al recurrir a una perífrasis para referirnos a ella hemos optado, como es lógico, por dejar fuera dicho comentario.

funciona, entre políticas del Estado de Bienestar restrictivas/expansivas o, si la economía no lo permite, entre preferencias ecológicas *versus* preferencias económicas. Esta es la única forma en que pueden someterse a elección las distintas direcciones del curso político en las elecciones políticas. Los partidos parecen temer, sin embargo, los riesgos que ello implica. Ofrecen sus programas del mismo modo en que se presenta el agua de Contrexeville: buena para el riñón, la sangre, el hígado, la circulación y todo lo demás. Y así es como se degusta también. Las asperezas, o incluso la predisposición a decir lo que *no* se puede hacer, no aparecen en los programas, sino, si acaso, sólo en forma de personas, como una especie de accidente de empresa en la selección interna de los líderes de los partidos.

3. Como si únicamente se tratase de compensar esta debilidad, en vez de una controversia en torno a programas, se escenifica una controversia moral. Aparentemente estamos aquí ante una especie de ley política: cuando comienza a escasear el dinero como medio de la política, aumenta la moral como sustituto del mismo. Los políticos se comportan hoy típicamente, como si de lo que se tratara es de enseñar al pueblo a quién deben respetar y a quién no —el respeto o su carencia se aplican como una sanción moral dirigida a la persona o al partido como un todo. Todo esto se pretende ignorar. Surge así la impresión pública de que las posiciones sobre cuestiones prácticas se adoptan a partir de una confrontación moral, y no es extraño que la polémica moral revierta en formas que suscitan las cuestiones sobre la educación y la forma de comportarse de los políticos más importantes. Pero este problema persiste incluso cuando adopta formas más mitigadas. «Guardar la decencia», exige Johannes Rau, y lo enfatiza en inmensos anuncios en la prensa diaria; todo ello para no decir de modo directo, pero sí para sugerir, que sus oponentes políticos son personas indecentes. «Guardar la distancia» debería contestarse —la distancia frente a tal política impregnada en moralidad.

Sé muy bien que el duro trabajo práctico se lleva a cabo en comités. Tampoco se me oculta, que en la relación entre gobierno y oposición es posible establecer otro estilo de comportamiento político. En Berlín se acordarán de Von Weizsäcker y Vogel. Desde luego, no aspiro a una solución ética del problema de la moral —algo así como la instauración de una comisión dirigida a establecer las correspondientes reglas de conducta. Mi posición es que la acción política en la democracia debe desenvolverse *al nivel de una mayor amoralidad.*

Estamos aquí, desde una perspectiva histórica, ante un hijo ilegí-

timo de la razón de Estado y la moralidad. La doctrina de la razón de Estado se desarrolló a partir del derecho natural medieval y, después, de la teoría política. Su problema fue un problema típico de paradoja: la necesidad de dotar de legitimación jurídica a las infracciones del derecho en nombre de un interés superior —primero por parte de la Iglesia, y luego del Príncipe. Tras considerables disputas, sobre todo en la literatura de la contrarreforma, este problema fue resuelto de modo jerárquico; esto es, vinculándolo al supuesto de una arbitrariedad insalvable en la cima de toda jerarquía. Esta distancia «soberana» respecto a la moral no puede ser recogida por la democracia, en un sistema con una escisión en la cima. En su lugar, la democracia precisa de un estilo distinto de amoralidad —a saber, la renuncia a la moralización del oponente político. El esquema gobierno/oposición no debería ser confundido, ni por parte del gobierno ni de la oposición, con un esquema moral que pretende que sólo nosotros somos buenos y dignos de respeto y la otra parte, por el contrario, es mala y debe ser repudiada. Pues esto equivaldría a poner en cuestión la misma posibilidad de un cambio entre gobierno y oposición; equivaldría a poner en cuestión las reglas de la democracia. Quien todavía recuerde al anticomunista McCarthy está ante un buen ejemplo: su carrera acabó en el mismo momento en que reprochara al partido demócrata simpatías e infiltraciones comunistas. En una democracia no se puede tratar al oponente político como inelegible. Esto es, sin embargo, lo que ocurre cuando el esquema político se pone en congruencia con el esquema moral.

III

Ha llegado el momento de que resuma. Cuando la democracia se imagina y admira como una idea, es preciso explicar, como siempre ocurre con las ideas, por qué no funciona. Yo sostengo, por el contrario, que la democracia es un logro cargado de presupuestos, evolutivamente improbable, pero una auténtica conquista política. La consecuencia inmediata es que no deberíamos comenzar por una crítica de situaciones y condiciones, sino por asombrarnos de que en realidad funcione, y acceder así a la pregunta: ¿por cuánto tiempo más? Desde este punto de partida, la teoría deviene en un instrumento de observación de naturaleza específica. Se trata entonces de averiguar dónde y en qué aspectos pueden observarse hoy los peligros. Tan ra-

zonable como irresponsable es erigir ideales, que no pueden ser satisfechos por las condiciones actuales, y lamentarse después de las promesas irrealizadas de la revolución burguesa. En esta actitud no veo ninguna teoría, y mucho menos aún una teoría crítica. Si, por el contrario, partimos de la improbabilidad de lo que tiene un funcionamiento que se mide por su operación normal, es posible reconocer entonces más claramente y, sobre todo, de modo más exacto, dónde opera el sistema inconsecuentemente y se pone a sí mismo en peligro en relación a sus propios requisitos estructurales.

Si se acepta este punto de partida, este modo de plantear el problema, es todavía posible proponer muy distintas teorías del sistema político, estimarlas correctas, verificarlas y refutarlas. El concepto que estoy tratando de elaborar aquí establece que una determinación de la función de la política —como, por ejemplo, la producción de decisiones vinculantes colectivamente— es sin duda indispensable, pero no suficiente. Los sistemas funcionales se definen también por códigos binarios. Y si se está dispuesto a seguir mi argumentación y a ver en el esquema gobierno/oposición el código de la política, llegamos como consecuencia a algunas cuestiones inquietantes o también a algunas observaciones críticas sobre la política contemporánea.

Una vez más, me gustaría destacar fundamentalmente dos aspectos:

1. ¿No está la dinámica autónoma de la política orientada demasiado rígidamente, demasiado centralmente, hacia el código gobierno/oposición como para permitir suficientes posibilidades de relacionar temas sociales controvertidos —desde la tecnología genética hasta los costes del bienestar, de las relaciones exteriores y el armamento hasta la política monetaria— al código mismo, sometiéndolo así a la elección?
2. Y si, en último término, todo gira en torno a quién gobierna y quién se opone, ¿acaso podemos esperar o incluso presumir que la comunicación política se conducirá ajena a consideraciones morales —sobre todo si a la vez hemos de renunciar a una socialización y educación propia de cada estrato social y, por tanto, a una cultura de comportamientos comunes por parte de los políticos?

Es probable que estas cuestiones parezcan relativamente insignificantes en comparación a los grandes temas prácticos de la ambición

socio-política. Pero si los ya abordados constituyen problemas de importancia estructural para la democracia, ¿cómo es posible imaginar entonces que la democracia puede producir más igualdad y más libertad, más autorrealización subjetiva y más paz, mejor balance ecológico y una más justa distribución?

Alianza Universidad

Volúmenes publicados

416 Luis Angel Rojo: **Keynes: su tiempo y el nuestro**
417 Jean-Paul Sartre: **El ser y la nada**
418 Juan Pablo Fusi: **El País Vasco. Pluralismo y nacionalidad**
419 Antonio Rodríguez Huéscar: **Perspectiva y verdad**
420 José María López Piñero: **Orígenes históricos del concepto de neurosis**
421 Hermann Heller: **Escritos políticos**
422 Camilo J. Cela Conde: **De genes, dioses y tiranos. La determinación biológica de la moral**
423 Walter Ullman: **Principios de gobierno y política en la Edad Media**
424 Mark Blaug: **La metodología de la economía**
425 Carl Schmitt: **La dictadura**
426 Rita Vuyk: **Panorámica y crítica de la epistemología genética de Piaget, 1965-1980, II**
427 Fernando Vallespín Oña: **Nuevas teorías del Contrato Social**
428 J. M. Jauch: **Sobre la realidad de los cuantos**
429 Raúl Morodo: **Los orígenes ideológicos del franquismo: Acción Española**
430 Eugene Linden: **Monos, hombres y lenguaje**
431 Nicolás Sánchez-Albornoz (Compilación): **La modernización económica de España, 1830-1930**
432 Luis Gil: **Censura en el mundo antiguo**
433 Rafael Bañón y José Antonio Olmeda (Compilación): **La Institución militar en el Estado contemporáneo**
434 Paul Hazard: **El pensamiento europeo en el siglo XVIII**
435 Rafael Lapesa: **La trayectoria poética de Garcilaso**
436, 437 Raymond Aron: **Paz y guerra entre las naciones**
438 Geoffrey Parker: **El ejército de Flandes y el camino español, 1567-1659**
439 Oscar Fanjul y Fernando Maravall: **La eficiencia del sistema bancario español**
440 Mario Bunge: **Seudociencia e ideología**
441 Ernst H. Kantorowicz: **Los dos cuerpos del rey**
442 Julián Marías: **España inteligible**
443 David R. Ringrose: **Madrid y la economía española, 1560-1850**
444 Renate Mayntz: **Sociología de la Administración pública**
445 Mario Bunge: **Racionalidad y realismo**
446 José Ferrater Mora: **Unamuno. Bosquejo de una filosofía**
447 Lawrence Stone: **La crisis de la aristocracia, 1558-1641**
448 Robert Geroch: **La relatividad general: de la A a la B**
449 Steven M. Sheffrin: **Expectativas racionales**
450 Paulino Garagorri: **La filosofía española en el siglo XX**
451 Manuel Tuñón de Lara: **Tres claves de la Segunda República**
452 Curt Paul Janz: **Friedrich Nietzsche. 4. Los años de hundimiento**
453 Franco Selleri: **El debate de la teoría cuántica**
454 Enrique Ballestero: **Los principios de la economía liberal**
455 E. H. Carr: **El ocaso de la Comintern, 1930-1935**
456 Pedro Laín Entralgo: **Ciencia, técnica y medicina**
457 Desmond M. Clarke: **La filosofía de la ciencia de Descartes**
458 José Antonio Maravall: **Antiguos y modernos**
459 Morton D. Davis: **Introducción a la teoría de juegos**
460 José Ramón Lasuen: **El Estado multirregional**
461 Bhikhu Parekh: **Pensadores políticos contemporáneos**
462 Wassily Leontief y Faye Duchin: **El gasto militar**
463 Francisco Rico: **El pequeño mundo del hombre**
464 Miguel Rivera Dorado: **La religión maya**
465 Miguel Artola: **La Hacienda del siglo XIX**
466 Thomas F. Glick: ***Einstein* y *los españoles***